

## **Discussion paper** **Il 28° Esercito**

### **I. Tesi**

L'Unione Europea, per quanto riguarda la sicurezza, è ancora un arcipelago di iniziative. Non abbiamo bisogno solo di più cooperazione, ma dobbiamo anche iniziare a costruire immediatamente su un terreno solido. La nostra terraferma è costituita dal 28° esercito.

### **II. Osservazioni preliminari**

La storia dell'integrazione europea è una strada lunga, sassosa ma allo stesso tempo piena di speranza. La questione di un esercito comune europeo non è diversa. Da molti anni ormai, la costituzione di forze armate europee è stata oggetto di un grande lavoro, ma anche di sospetti. Sebbene si stiano superando delle barriere, stanno emergendo nuovi ostacoli. Tuttavia, dopo il fallimento della Comunità europea di difesa, le condizioni non sono state più mature di quanto non lo siano oggi per dare un impulso rivoluzionario al processo evolutivo di costituzione di forze armate comuni europee.

L'Unione Europea sta cambiando, il contesto della politica di sicurezza è cambiato, le certezze abituali e le generalità si stanno erodendo. È quindi il momento giusto per gettare un'ancora di politica di sicurezza e stabilire nuove terre: il 28° esercito.

Consideriamo l'idea di istituire un 28° esercito (europeo) come una possibilità realistica non solo di guidare la discussione, ma anche di innescare un'azione attiva. Ci vediamo quindi non solo come fonte di impulso, ma anche come promotori e sostenitori di un esercito europeo.

Questo documento illustra il nostro approccio alla riorganizzazione di un esercito europeo. Non può coprire tutti gli aspetti del progetto nella sua interezza. Non è questo l'obiettivo. Vogliamo gettare le basi per una discussione congiunta e uno sforzo deciso a livello parlamentare, scientifico e amministrativo. Vogliamo utilizzare la Presidenza tedesca dell'UE per portare avanti il progetto di un esercito europeo.

### **III. Un'analisi della politica di sicurezza e di difesa comune**

#### **A. Verso un'Unione di Sicurezza e Difesa, traendo forza dal fallimento**

Con l'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, la formazione della Comunità Europea di Difesa (CED) è stata avviata nel 1952 con il cosiddetto Piano Pleven. L'obiettivo era quello di unificare le forze armate europee con addestramento ed equipaggiamento comune sotto il comando di un ministro della difesa europeo - un'idea visionaria, nata dall'esperienza di due devastanti guerre mondiali in mezzo all'Europa.

A seguito del fallimento dell'idea della CED nell'agosto 1954, nell'ottobre 1954 è stata fondata l'Unione Europea Occidentale (UEO) come alleanza militare comune. La natura della CED e quella dell'UEO non sono confrontabili; da un lato, vi è il tentativo di integrare le forze armate a livello europeo; dall'altro vi è un'alleanza militare su base puramente multilaterale sorta per contrastare le minacce militari.

Solo nel 1986 sono stati compiuti i passi avanti verso un'ulteriore cooperazione nel campo della politica di sicurezza e di difesa. Con la firma dell'Atto unico europeo nel dicembre 1986 è nata la Cooperazione politica europea (CPE). Ma nemmeno la CPE si è rivelata la cinghia di trasmissione per l'approfondimento sostanziale dell'integrazione della politica europea di sicurezza e di difesa. Su iniziativa della Germania e della Francia, sono state successivamente istituite la Brigata franco-tedesca e l'EUROCORPS, non a seguito della CPE, ma su base bilaterale.

### **L'Unione (della Difesa) sta prendendo forma**

Nel 1992, il Trattato di Maastricht ha attuato per la prima volta la politica estera e di sicurezza comune come uno dei pilastri dell'Unione europea (UE), allora fondata. Nello stesso anno il Consiglio dei ministri dell'UEO si è accordato sui cosiddetti compiti di Petersberg (compiti umanitari e di salvataggio, compiti di mantenimento della pace e operazioni di combattimento nella gestione delle crisi, compreso il ripristino della pace). Questi compiti di Petersberg sono stati ripresi dall'UE nel trattato di Amsterdam nel 1997. Con l'entrata in vigore del Trattato nel 1999 è stata istituita per la prima volta (ma con poteri limitati) la carica di Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE.

### **Obiettivo realistico**

Su iniziativa franco-britannica, nel 1998, a Saint-Malo è stato avviato un processo con la "Dichiarazione sulla difesa europea", che ha indirettamente innescato l'istituzione della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) nel 1999. La PESD è diventata un'area politica formale dell'UE con il trattato di Nizza nel 2003. Nel 1999 gli Stati membri dell'UE hanno convenuto a Helsinki di fornire alle forze di reazione rapida europee un organico di 50.000-60.000 soldati entro il 2003 (obiettivo primario europeo). Questo obiettivo non è mai stato raggiunto. A seguito del suo fallimento, nel 2003 gli Stati membri hanno deciso di istituire i gruppi tattici multinazionali dell'UE (primo gruppo tattico dell'UE operativo nel 2007). Nel 2003 l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE ha adottato la prima strategia europea in materia di sicurezza (ESS 2003). Si è dato vita ad un miglioramento strategico e operativo del profilo della politica di sicurezza e di difesa dell'UE, almeno dal punto di vista concettuale.

### **Da Lisbona alla strategia globale**

Con il Trattato di Lisbona, la politica di sicurezza e di difesa dell'UE ha preso forma istituzionale nel 2009. La PESD è diventata la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e i compiti dell'UEO sono diventati parte del trattato con compiti estesi (compiti Petersberg Plus). La carica di Alto rappresentante dell'UE è stata trasferita alla carica di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza con poteri supplementari. Oltre alla possibilità di una cooperazione strutturata permanente tra i singoli Stati membri (PESCO), come previsto dal trattato, la PSDC prevede la progressiva elaborazione di una politica di difesa comune dell'Unione, che dovrebbe portare a una difesa comune non appena il Consiglio europeo lo deciderà all'unanimità (articolo 42, paragrafo 2 del TUE).

La Strategia di sicurezza europea (SSE) del 2003 è stata aggiornata nel 2013 e sostituita nel 2016 dalla Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE (EUGS). L'EUGS è valida ancora oggi e sottolinea, tra l'altro, che l'Unione europea deve avere una capacità di resilienza per rispondere alle attuali sfide della politica di sicurezza. Il

documento chiede anche un'autonomia strategica per l'UE. Infine, l'EUGS conferisce il mandato di trasformare l'UE in un'Unione di sicurezza e di difesa.

### **Autonomia e Bussola strategica**

Al fine di raggiungere l'autonomia strategica e la realizzazione dell'Unione di sicurezza e di difesa, l'allora presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, alla fine del 2016, ha proposto il Piano d'azione europeo per la difesa (PAED). Oltre all'Agenzia europea per la difesa (AED), che esiste dal trattato di Lisbona, il Fondo europeo per la difesa (FED) è stato fondato nel quadro del PAED. A seguito dell'EUGS e su iniziativa del Presidente della Commissione e dei singoli Stati membri, a partire dal 2017 sono seguiti altri progetti, come l'istituzionalizzazione del PESCO, l'istituzione della capacità di pianificazione e condotta militare dell'UE (MPCC) e la creazione di un Fondo europeo per la pace (FEP).

Sempre nel 2017, il Presidente francese Macron ha proposto la creazione di un'Iniziativa d'intervento europeo (EI2). Nel giugno 2018, nove Paesi europei (tra cui la Germania) hanno firmato una dichiarazione d'intenti per la creazione dell'EI2, e la prima riunione di lavoro a livello di ministri della difesa si è svolta nel novembre 2018.

L'ultima iniziativa è stata lanciata nel maggio 2020 dai ministri della Difesa di Francia, Italia, Spagna e Germania: la definizione di una Bussola Strategica per l'Unione Europea, e una valutazione delle minacce per l'UE da preparare entro il 2022.

### **B. Tutto in perfetto ordine?**

Gli Stati membri dell'Unione Europea hanno quasi 1,4 milioni di soldati attivi, più degli Stati Uniti d'America, per esempio. Attualmente l'Unione Europea svolge sei missioni militari e undici civili nell'ambito della PSDC. Gli Stati membri non si stancano mai di continuare a sviluppare e dare vita a nuove iniziative per i decenni a venire. Sono in fase di elaborazione documenti strategici e di richiesta a livello di Commissione. I gruppi tattici dell'UE sono operativi, sono state avviate 47 azioni nell'ambito del Pesco, il Trattato di Lisbona chiede la creazione di una difesa comune. Quindi va tutto bene?

### **Frammentazione e sovranità**

Il vertice dei capi di Stato e di governo dell'UE del luglio 2020 per stabilire il quadro finanziario pluriennale e il bilancio dell'UE 2021 - 2027 ha detto molto chiaramente: noi europei abbiamo sempre un obiettivo in mente, ma il modo per raggiungere tale obiettivo comune è un processo multiforme. Gli Stati membri dell'Europa occidentale e orientale e quelli dell'Europa settentrionale e meridionale si confrontano con interessi e idee diverse. Si sono formati gruppi di interesse, sono stati creati contrappesi e alla fine, dopo difficili negoziati, è stato raggiunto un compromesso che deve essere ratificato dal Parlamento europeo (PE) e dai parlamenti degli Stati membri. Il sovrano nazionale ha sempre l'ultima parola.

La questione della sovranità e degli interessi divergenti è particolarmente rilevante nel campo della PSDC. La sicurezza europea è protetta da 27 eserciti nazionali, con compiti, attrezzature, materiale e con diverse procedure di controllo parlamentare. Oltre 300 miliardi di euro sono destinati alla difesa nei bilanci nazionali. Quasi 30 diversi tipi di cacciatorpediniere e fregate sono in servizio nelle marine militari degli Stati membri, 20 diversi tipi di aerei da combattimento sono in servizio all'interno dell'UE, più di una dozzina di diversi modelli di carri armati percorrono il suolo europeo. Il Fondo Europeo per la Difesa, insieme alle misure adottate nell'ambito del progetto PESCO, mira a raggiungere

l'armonizzazione in questo settore in futuro. Ma è sufficiente a porre del tutto in secondo piano gli interessi nazionali?

Anche su piccola scala, l'esempio della Brigata franco-tedesca dimostra che, dalla sua costituzione nel 1989, non è stata creata nessuna formazione comune, nessuna attrezzatura comune, nemmeno una divisa comune. Le normative nazionali e le particolarità sembrano insormontabili.

I Gruppi tattici dell'UE sono pienamente operativi dal 2007, con un alto livello di risorse umane e materiali. Questa unità rapida ed efficace non è stata ancora dispiegata, anche se sarebbero stati adatti vari scenari. Diverse analisi delle minacce, interessi e requisiti costituzionali hanno reso finora impossibile il dispiegamento. Nel raggio di 6.000 km intorno a Bruxelles è possibile identificare un'ampia gamma di rischi per la sicurezza dell'Europa; tuttavia, in ultima analisi, spetta agli Stati membri valutare se sia opportuno rispondere con mezzi militari.

### **Mancanza di competenze e coalizioni dei volenterosi**

La Commissione europea può avere solo i poteri che le sono stati conferiti dagli Stati membri dell'UE. Non esiste una cosiddetta competenza della Commissione. Pertanto, la creazione della carica di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha creato un gradito spazio di manovra per la Commissione. Ciononostante, la Commissione rimane priva di poteri sulla difficile questione del dispiegamento delle forze europee (ad esempio, il Battle Group dell'UE). Solo i capi di Stato e di governo decidono all'unanimità sul dispiegamento di misure civili e militari nell'ambito della PSDC. Le relative capacità sono fornite dagli Stati membri che lo desiderano. La Commissione non dispone di forze e capacità proprie. La Commissione europea si trova sempre di fronte a una coalizione di più o meno volenterosi.

Il Parlamento europeo partecipa alle discussioni su una possibile missione PSDC su base puramente informativa. Il Trattato di Lisbona non prevede una classica consultazione parlamentare con il processo decisionale. A seconda delle rispettive costituzioni, è riservato esclusivamente ai parlamenti degli Stati membri decidere in merito alla partecipazione nazionale e alla fornitura di capacità. Questo processo indebolisce anche la posizione della Commissione, perché non è la Commissione a dover rendere conto al Parlamento europeo, ma i parlamenti nazionali che decidono su un'iniziativa della Commissione. Inoltre, anche il PE è indebolito da questo processo, perché il Parlamento europeo non esercita una funzione di controllo sulle misure della PSDC - un deficit democratico a livello europeo a cui bisogna porre rimedio.

### **Rispondere alle nuove sfide**

La situazione geopolitica e i valori europei costringono l'UE ad agire come attore della sicurezza. Tuttavia, le condizioni di affidabilità e le garanzie sono cambiate drasticamente negli ultimi anni o si sono addirittura erose. L'annessione della Crimea da parte della Russia in violazione del diritto internazionale, il ritiro del Regno di Gran Bretagna dall'UE o la risoluzione unilaterale di trattati sul controllo degli armamenti, che pur avevano dato buona prova in passato, sono solamente alcuni esempi dell'indebolimento della sicurezza di cui si godeva da tempo. Anche la nostra partnership con il più stretto alleato dell'UE, gli Stati Uniti d'America, ha bisogno di un nuovo equilibrio di fronte ai cambiamenti tettonici nelle strutture di potere globali. Con la presidenza di Donald Trump, questa dinamica è diventata evidente. La sua volatilità ha sollevato legittimi dubbi sull'affidabilità degli Stati Uniti. Lo sfondo è lo spostamento di potere globale tra le ex superpotenze e le potenze

regionali emergenti. La Cina sta usando la sua forza economica per continuare la sua ascesa. Dal punto di vista militare, la Cina si sta riarmando a un ritmo elevatissimo e con alti investimenti, sostenendo in modo aggressivo le rivendicazioni territoriali nel Mar Cinese Meridionale e imponendo il suo sistema autocratico alla popolazione di Hong Kong. L'UE è attualmente uno spettatore in questi processi. Lascia ad altri il compito di plasmarli.

La situazione non è molto diversa dall'atteggiamento della Russia nei suoi confini occidentali. Sebbene l'UE abbia reagito all'annessione della Crimea con sanzioni, la NATO, non l'UE, fornisce i mezzi militari per proiettare il potere e rafforzare la fiducia degli Stati membri dell'UE baltica. I Battle Group dell'UE non sarebbero forse destinati per natura a una temporanea "missione di rinforzo" sul confine orientale del territorio dell'UE? Si può anche vederla in modo diverso. Ma il fatto che non ci sia stato nemmeno un dibattito sull'argomento dimostra la mancanza di capacità d'azione dell'UE in una grave crisi della sicurezza europea.

### **Superare l'egoismo, sfruttare le opportunità**

La Commissione europea e gli Stati membri cercano costantemente di sviluppare risposte concettuali a queste sfide. L'EUGS è la risposta strategica al mutato contesto della politica di sicurezza. La resilienza e l'autonomia strategica sono i requisiti che ne derivano per l'UE. Ma queste esigenze devono essere attuate e supportate da capacità militari. Chi fornisce le capacità? Chi è disposto a fornire all'UE le risorse per attuare gli obiettivi strategici concordati congiuntamente in termini operativi, al di fuori degli interessi nazionali? Quali conclusioni trarremo dall'analisi congiunta delle minacce da identificare come parte della Bussola strategica (Strategic compass)?

Nella maggior parte dei casi, sono gruppi ristretti di singoli Stati membri, una coalizione di volenterosi che, attraverso varie iniziative, si sono avviati sulla via della creazione di una difesa comune. Anche se basata su interessi e motivazioni diverse, la volontà di agire c'è. Questa volontà deve essere mantenuta e ulteriormente sviluppata. La pressione della politica di sicurezza esterna rimarrà alta in futuro. Nuove pressioni vengono dall'interno: gli effetti della pandemia di *Coronavirus* si rifletteranno nei bilanci nazionali. Non si prevede un aumento dei bilanci della difesa a breve e medio termine. Al contrario, sono più probabili tagli isolati ai bilanci. E questo in un contesto di politica di sicurezza fragile e altamente dinamico.

Il nazionalismo e uno stile di leadership autocratico si stanno diffondendo anche nell'UE. Questi fenomeni devono essere risolutamente contrastati. La storia dell'Europa e, più recentemente, la pandemia di *Coronavirus* ci hanno mostrato gli effetti fatali che gli egoismi nazionali possono avere. L'idea dell'Europa è un'idea diversa: Libertà, solidarietà e pace. In questa situazione, i tempi sono maturi per un passo coraggioso verso la creazione di un esercito europeo!

#### **IV. Il 28o esercito**

La SPD chiede da anni l'integrazione europea delle forze armate. Nel programma elettorale per le elezioni del Parlamento europeo del 2019 sosteniamo "*un esercito europeo comune controllato dal Parlamento*".

Il Presidente della Repubblica francese, Macron, ha più volte richiesto un "*vero esercito europeo*". Tuttavia, non ha ancora fornito un concetto concreto in termini di contenuto.

La creazione di un esercito europeo unificato si concentra su un problema centrale che difficilmente potrà essere risolto nelle condizioni esistenti: la rivendicazione nazionale della sovranità. In linea di principio, l'UE si trova di fronte a un trilemma difficile da risolvere, che deriva dall'aspettativa di efficacia, dal requisito dell'approvazione da parte degli Stati nazionali e, in linea di massima, dalla rivendicazione nazionale di sovranità. Ad esempio, nella sua sentenza sul Trattato di Lisbona del 2009, la Corte costituzionale federale afferma che la riserva parlamentare costitutiva per lo spiegamento all'estero della Bundeswehr è "a prova di integrazione". Pertanto, la messa a disposizione di capacità è possibile, ma il Bundestag tedesco deve sempre prendere la decisione finale su un effettivo dispiegamento.

Radoslaw Sikorski, ex ministro polacco degli Affari esteri e della Difesa e ora eurodeputato, vede la sfida della sovranità e quindi sostiene la creazione di una Legione europea volontaria. La trappola di questo modello: questa forza si troverebbe al di fuori delle istituzioni europee e quindi sicuramente al di fuori del diritto dei trattati UE. D'altra parte, non è previsto il controllo parlamentare da parte del Parlamento europeo - un modello da cui noi socialdemocratici non vogliamo essere guidati. Da un lato, le questioni di sovranità nazionale devono essere superate o escluse e, dall'altro, il controllo parlamentare deve essere attuato a livello europeo. Questo obiettivo deve essere raggiunto con il nostro esercito europeo.

Ma in che cosa dovrebbe consistere il 28° esercito?

### **Forza**

Il nucleo del 28° esercito si basa sui gruppi tattici dell'UE già esistenti. In base a questo, l'esercito è basato nella sua capacità iniziale su circa 1.500 soldati e quindi sulla forza di un gruppo tattico. A medio termine, si prevede di crescere fino alla dimensione di una brigata da combattimento rinforzata e quindi, includendo elementi di supporto (ad es. logistica, servizio medico), fino a circa 8.000 militari (simile alla Very High Readiness Joint Task Force, VJTF, NATO).

Il personale militare del 28° esercito non sarà fornito da contingenti delle forze nazionali esistenti, ma sarà reclutato tra i cittadini dell'UE già in servizio negli eserciti dell'UE e che si candidano per i vari posti. In seguito, anche i cittadini dell'UE non in servizio potranno candidarsi per il reclutamento nel nuovo esercito europeo.

Con l'adesione al 28° esercito, questi soldati non saranno più soggetti al comando e alle strutture di comando nazionali. Il ricorso da parte degli Stati nazionali a questo personale non è possibile per la durata del loro servizio nel 28° esercito. Il personale è composto esclusivamente da soldati temporanei e professionisti.

### **Il primato della politica**

In quanto organo esecutivo, il 28° esercito è direttamente subordinato alla Commissione UE. La responsabilità politica del 28° esercito è affidata a un nuovo Commissario per la difesa da istituire. Questo Commissario deve provenire esclusivamente dagli Stati membri dell'UE che contribuiscono all'istituzione e al funzionamento del 28° esercito, fornire servizi militari (ad es. partecipazione finanziaria, fornitura di infrastrutture, formazione), vale a dire i cosiddetti Stati partecipanti. Questo Commissario, su base transitoria, sarà assistito da uno staff consultivo composto da rappresentanti militari e civili degli Stati partecipanti. Il Commissario per la Difesa si coordinerà strettamente con l'Alto Rappresentante dell'Unione.

Il controllo politico sul 28° esercito sarà esercitato da una Commissione di difesa istituita nel Parlamento europeo. A tal fine, l'attuale sottocommissione per la sicurezza e la difesa potrebbe essere elevata al livello di una Commissione a pieno titolo. Tuttavia, solo i deputati degli Stati partecipanti potranno votare nelle discussioni su questioni riguardanti il 28° esercito, in particolare su una missione.

Le decisioni sulla PSDC, comprese le eventuali missioni, continueranno ad essere prese in conformità all'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea (TUE). Tuttavia, vi troveranno i loro limiti in caso di un possibile spiegamento del 28° esercito. In questo caso, la decisione su tale dispiegamento non sarà presa dal Consiglio, ma dal Comitato di difesa del PE su richiesta della Commissione a maggioranza semplice.

Neppure i poteri del Comitato politico e di sicurezza (CPS) attribuiti ai sensi dell'articolo 38 del TUE influiscono sulle misure o sulle missioni del 28° esercito. Il CPS può consigliare e formulare raccomandazioni in queste materie e il controllo è esercitato esclusivamente attraverso il Comitato di Difesa.

### **Struttura di comando militare**

È necessario creare una struttura di comando e controllo del 28° esercito. È imperativo evitare di creare strutture parallele con istituzioni già esistenti a livello UE. Queste dovrebbero invece essere incorporate il più possibile e integrate nelle strutture del 28° esercito fin dall'inizio. L'MPCC dovrebbe pertanto essere utilizzato per condurre operazioni militari.

La leadership militare deve essere collocata al livello di un Capo della Difesa (CdD), simile alla posizione dell'Ispettore Generale della Bundeswehr. Egli è membro paritetico del Comitato Militare dell'Unione Europea (EUMC) e mantiene i contatti con lo Stato Maggiore dell'Unione Europea (EUMS). In coordinamento con il presidente dell'EUMC, il CdD fornisce anche consulenza militare alla leadership politica. Ha la responsabilità militare generale del 28° esercito ed è nominato su proposta del Commissario per la difesa, previa conferma da parte dei membri del Comitato di difesa del PE.

### **Compiti**

In quanto organo esecutivo, il 28° esercito sarà affidato alla Commissione UE come strumento militare flessibile e reattivo. La prontezza operativa e la sostenibilità del 28° esercito rimarranno molto limitate fino al medio termine. È pertanto opportuno utilizzare le capacità di questo esercito per operazioni iniziali rapide e critiche dal punto di vista dei tempi. A ciò seguirà la sostituzione con forze degli Stati membri dell'UE o la conclusione della missione dell'UE.

Anche se nella qualificazione iniziale con capacità limitate può essere resa possibile solo una limitata prontezza operativa, il 28° esercito dovrebbe in linea di principio ricoprire completamente la gamma dei compiti secondo l'articolo 43 del TUE (i cosiddetti compiti di Petersberg). In tal modo, esso può essere utilizzato a complemento del gruppo tattico dell'UE.

Contrariamente alle disposizioni del trattato in vigore, secondo cui le operazioni PSDC possono essere condotte solo al di fuori del territorio dell'Unione, il 28° esercito sarà dispiegata anche nel contesto della difesa collettiva dell'Unione e nel contesto della difesa dell'Alleanza insieme alla NATO.

Allo stesso tempo, le forze del 28° esercito saranno dispiegate anche per fornire aiuti d'emergenza e per difendere il territorio dell'Unione da gravi catastrofi.

Il 28° esercito non è in concorrenza con la NATO, né vengono implementate duplicazioni di strutture. Il 28° esercito opera in modo complementare alla NATO. L'Accordo Berlin Plus tra la NATO e l'UE si applica anche al nuovo esercito europeo. Il 28° esercito rappresenterà un elemento di collegamento nell'organizzazione dell'UE già istituita in seno alla NATO.

### **Finanziamento**

Durante la fase di dispiegamento, il 28° esercito sarà finanziato con i contributi degli Stati partecipanti, in funzione del prodotto interno lordo e del numero di abitanti. In futuro il 28° esercito sarà finanziato interamente dal bilancio dell'UE. Ciò garantisce una maggiore indipendenza a lungo termine e rappresenta un parametro di pianificazione affidabile. Allo stesso tempo è garantito anche il controllo parlamentare sul Parlamento europeo.

I costi delle missioni saranno a carico dell'Unione fin dall'inizio. Se il trattato non prevede l'assunzione dei costi in alcuni settori, tali misure devono essere finanziate dal bilancio del Fondo per la pace dell'UE.

Anche il 28° esercito può attingere alle risorse e ai servizi nell'ambito delle forniture del FED.

### **Nozioni di base concettuali**

Il quadro politico per l'istituzione e lo spiegamento del 28° esercito è fornito dal trattato UE. In vista delle nuove strutture da creare, il Trattato deve essere modificato.

A livello strategico, sarà necessario stabilire un quadro concettuale. Questo sarà stabilito da un Libro bianco europeo. La strategia globale dell'UE e la Bussola strategica, che deve ancora essere elaborata, sono elementi positivi, ma non possono di per sé coprire in modo esaustivo la base concettuale della PSDC con un esercito europeo.

Il Libro Bianco deve essere preparato dall'Alto Rappresentante dell'Unione in collaborazione con il Commissario per la Difesa e approvato dal Consiglio e dal Parlamento Europeo. La presentazione di un Libro Bianco renderà obsoleti i documenti strategici esistenti e futuri come l'EUGS e la Bussola Strategica.

In conseguenza delle linee guida strategiche del Libro bianco, sarà necessario elaborare un profilo di capacità a livello operativo per dare forma al 28° esercito. Questo profilo di capacità determina, tra l'altro, la struttura e l'equipaggiamento del 28° esercito. Allo stesso tempo, esso costituisce il ponte verso le misure del PESCO e del FED. Il fabbisogno di capacità militari deve essere redatto dal Commissario alla Difesa in collaborazione con i rappresentanti dei Paesi partecipanti e i loro membri nell'ambito del Comitato di Difesa del PE.

### **Attrezzature e formazione**

Tenendo conto del compito principale di condurre operazioni iniziali rapide e dinamiche, il 28° esercito sarà inizialmente basato su truppe di terra. Inizialmente, il materiale necessario dovrà essere reso disponibile con breve preavviso dagli Stati partecipanti. È importante assicurare un equipaggiamento uniforme. Con il procedere del progetto, l'attenzione si concentrerà su progetti di approvvigionamento. A tal fine, il 28° esercito dovrà cooperare strettamente con l'Agenzia europea per la difesa (AED) e partecipare alla politica di fornitura nel quadro del FED. È prevista un'integrazione dei progetti PESCO. Deve essere garantita l'interoperabilità tra il 28° esercito e le forze armate degli Stati membri dell'UE e della NATO.

L'obiettivo di tutti i progetti di forniture è quello di generare effetti positivi per l'industria europea della difesa e allo stesso tempo di contribuire all'armonizzazione e alla standardizzazione delle procedure di approvvigionamento e, in particolare, delle attrezzature materiali all'interno dell'UE. L'autosufficienza è un cattivo consigliere in materia di acquisti e attrezzature.

Oltre all'equipaggiamento materiale, l'addestramento del personale è un indicatore essenziale della prontezza operativa delle forze armate. Anche se il personale militare e civile esperto sarà reclutato per formare il 28° esercito, un'organizzazione di formazione deve essere implementata fin dall'inizio. Devono essere creati e appresi livelli di formazione e procedure uniformi. Questa organizzazione di formazione crea anche i presupposti per la formazione qualificata dei futuri candidati non qualificati.

Tenendo conto della forza inizialmente piccola, il 28° esercito avrà bisogno del sostegno degli Stati partecipanti per l'addestramento del suo personale. Questi potrebbero assumere contingenti o interi periodi di addestramento con le loro strutture di addestramento esistenti e, a più lungo termine, creare una rete europea di addestramento.

Il Commissario per la Difesa ha il compito di presentare un concetto alla Commissione e alla Commissione di Difesa del PE per l'equipaggiamento e la formazione. A tal fine si avvale del gruppo consultivo. Inoltre, degli altri problemi quali il linguaggio di lavoro e di comando, le uniformi, la retribuzione, le categorie, le strutture dei gradi, il diritto disciplinare, ecc. sono di competenza del Commissario per la Difesa che deve presentare i concetti alla Commissione e al Comitato di Difesa. Il coinvolgimento del Gruppo Consultivo assicura la partecipazione degli Stati partecipanti attraverso i loro rappresentanti autorizzati in tutto il processo.

### **Distribuzione**

L'UE è una confederazione di Stati e quindi non ha un territorio nazionale. Lo spiegamento del 28° esercito presenta quindi un particolare ostacolo, ma questo può essere superato.

Il quartier generale e il nucleo del 28° esercito dovrebbero avere sede a Bruxelles. Con l'aumento del personale e della forza materiale, è necessario individuare altre sedi e chiarirne lo status giuridico. Ciò dovrebbe essere fatto dal Commissario per la Difesa in stretto coordinamento con i Paesi partecipanti e con tutti gli altri Stati membri dell'UE. Si possono utilizzare diversi modelli (ad es. fornitura gratuita di immobili o infrastrutture, leasing, donazioni).

## **V. Solo un pio desiderio?**

L'attuazione dell'idea del 28° Esercito (europeo) richiede coraggio e la volontà di cambiare. Ma: mai prima d'ora le condizioni per la sua realizzazione sono state più presenti di oggi. Le sfide della politica di sicurezza sono cresciute negli ultimi anni e continueranno a crescere nel prossimo futuro. Come attore della politica di sicurezza, l'UE deve trovare il suo ruolo se non vuole continuare ad essere impotente. Ciononostante, ci troviamo di fronte a notevoli vincoli finanziari in termini di bilanci per la difesa. Di conseguenza, dobbiamo essere pronti a far sì che i bilanci della difesa degli Stati membri dell'UE rimangano almeno costanti, ma non si contraggano. Possibili riduzioni di personale, ma soprattutto la perdita di capacità, ne saranno le conseguenze. Ciò renderà ancora più difficile in futuro fornire le capacità necessarie per le missioni PSDC. Il soddisfacimento delle esigenze di resilienza e, soprattutto, di autonomia strategica si sta quindi spostando verso un futuro lontano.

## **La leva di Archimede nel caso della PSDC**

Il bilancio della PSDC finora è misto. Non è la qualità delle missioni PSDC che porta a un tale giudizio; sono i lunghi e difficili processi che precedono la storia della PSDC o anche le misure e le missioni che sono necessarie per la politica di sicurezza, ma che sono falliti a causa degli interessi particolari dei singoli Stati membri e non sono stati realizzati. Il principio dell'unanimità in Consiglio e la dipendenza dalla volontà degli Stati membri di fornire capacità militari e civili paralizzano l'UE. Gli interessi nazionali e le rivendicazioni nazionali di sovranità determinano l'azione. Senza risorse e competenze proprie, la Commissione e l'Alto Rappresentante dell'Unione devono continuare ad arrendersi al loro destino, "impotenti" a promuovere gli interessi di sicurezza dell'UE e a farli rispettare laddove necessario.

L'analisi dei punti deboli della PSDC mostra chiaramente che il punto cardine della PSDC sta nelle rivendicazioni nazionali di sovranità. La sovranità nazionale si rivela un ostacolo alla vera integrazione delle forze armate europee, sia per motivi legali che per egoismo puramente nazionale. Sulla strada verso un esercito europeo, quindi, la leva deve essere impostata proprio in questo punto.

Una forza militare propria a disposizione della Commissione UE, sotto il controllo parlamentare del PE, è la leva appropriata ed efficace per risolvere questo dilemma: la 28a forza armata.

L'istituzione del 28° esercito non pregiudica la sovranità nazionale, in quanto non viene reclutata dai contingenti nazionali degli Stati membri. Il controllo parlamentare, come avviene nei singoli Stati dell'UE per il dispiegamento delle forze armate, verrebbe introdotto per la prima volta a livello europeo. Ciò contribuirebbe in modo significativo alla legittimità e all'identificazione di una missione e rafforzerebbe il Parlamento europeo nella sua funzione classica di parlamento.

L'abbandono del principio dell'unanimità e il coinvolgimento esclusivo dei rappresentanti degli Stati partecipanti consente un ampio grado di libertà di azione. L'abbandono dell'unanimità anche nelle questioni della PSDC non sarebbe una novità per l'UE in linea di principio. Nel quadro della cooperazione strutturata permanente ai sensi dell'articolo 46 del TUE, solo gli Stati PESCO possono partecipare e l'unanimità non è richiesta per il processo decisionale. Questo approccio permetterebbe non meno, ma più democrazia a livello dell'UE. Non saranno i governi degli Stati membri, ma il PE a legittimare il ricorso alle forze armate!

## **Trasmissione e integrazione**

L'integrazione del 28° esercito nei meccanismi di armamento e di finanziamento già esistenti, quali il FED e l'EDA, creerà le condizioni per la realizzazione di progetti di armamento e di approvvigionamento sotto il primato degli interessi comuni europei fin dall'inizio. Tenendo conto dell'interoperabilità, ciò può contribuire a lungo termine all'armonizzazione dello sviluppo e dell'approvvigionamento della tecnologia di difesa europea. Il 28° esercito funge quindi da cinghia di trasmissione dell'interoperabilità europea.

A medio termine, il 28° esercito potrà mettere in comune e rilevare le capacità individuali dei singoli Stati, alleggerendo così i loro bilanci. Potrebbero essere intraprese anche missioni di addestramento e di aggiornamento. A lungo termine, potrebbe essere possibile svolgere

molti compiti dell'esercito nazionale nei settori terrestre, marittimo, aereo e informatico e, di conseguenza, condurre a un esercito europeo.

### **Vantaggi del riposizionamento**

L'attuale trattato non prevede l'istituzione di un esercito europeo separato sotto l'autorità della Commissione UE; alla Commissione manca la corrispondente competenza. Anche una competenza parlamentare del Parlamento nel quadro della PSDC non è stata finora prevista nel Trattato sull'Unione europea. Un adeguamento del trattato è quindi inevitabile. Ma questo non dovrebbe presentarci un compito irrisolvibile.

I vantaggi di una riorganizzazione delle nostre forze europee sono chiari e convincenti.

Perché il 28° esercito

- risponde all'obiettivo di conseguire l'autonomia strategica dell'UE attraverso la capacità d'azione e la capacità di agire,
- contribuisce allo sviluppo di una visione comune della sicurezza e delle minacce e di una strategia di sicurezza dell'UE,
- alleggerisce la politica europea in materia di sicurezza e di difesa in un settore chiave della sovranità alla quale [gli Stati] non potranno rispondere nel prossimo futuro,
- sfugge ai difficili problemi tecnici che si presentano quando la capacità di comando e controllo congiunto e l'interoperabilità devono essere stabilite attraverso l'interazione di strutture consolidate,
- consente un'equa ripartizione degli oneri delle forniture fin dall'inizio e un'equa aggiudicazione dei contratti all'industria della difesa negli Stati partecipanti e
- offre la prospettiva di dimostrare il suo valore e di costruire la fiducia necessaria per consentire all'esercito europeo di sostituire a medio termine i gruppi tattici dell'UE e a lungo termine i compiti e le capacità delle forze armate nazionali.

Non sarebbe realistico aspettarsi che il 28° esercito possa essere assemblato da un giorno all'altro ed essere operativa entro uno o due anni. Ma la pressione ad agire è reale. Chi inizia più tardi raggiungerà il suo obiettivo più tardi.

I tempi sono maturi per costruire il 28° esercito dell'Unione Europea.