



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

MANIFESTO DI TORINO PER LA DIFESA EUROPEA
Verso un Sistema Europeo di Difesa Comune

Aprile 2024 - n. 62





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Documento redatto da un gruppo di lavoro della sezione di Torino del Movimento Federalista Europeo, composto da Oreste Gallo, Francesco Mazzaferro, Domenico Moro, Antonio Padoa Schioppa e Stefano Rossi (tutti a titolo personale, indipendentemente dalle loro attuali affiliazioni).

MANIFESTO DI TORINO PER LA DIFESA EUROPEA Verso un Sistema Europeo di Difesa Comune

Questo documento tratta della creazione e delle caratteristiche della difesa europea da una prospettiva federale¹. Suo obiettivo è sia di rispondere alle necessità politiche immediate della guerra in Ucraina (sezione 1), sia di porre tre questioni più generali: come costruire un quadro politico-istituzionale per azioni comuni di difesa, che crei un governo europeo di fatto della difesa in Europa e sia precursore di una Unione Europea della Difesa (sezione 2); come creare un Sistema Europeo di Difesa Comune al centro dell'Unione Europea della Difesa (sezione 3); e come il modello politico ed istituzionale qui proposto designi una specifica caratteristica della statualità federale, ovvero la dualità dei sistemi di difesa (sezione 4). La prospettiva temporale della sezione 1 è il 2024; la sezione 2 disegna il quadro d'azione per la prossima legislatura europea (2024-2029); la sezione 3 disegna il nuovo quadro istituzionale che dovrebbe essere approvato entro il termine della nuova legislatura, ovvero entro il 2029, e implementato nel decennio successivo; la sezione 4 ha una prospettiva teorica e si applica in realtà a tutte le fasi descritte in precedenza.

¹ Il documento è stato chiuso il 20 marzo 2024.

1. Le urgenze del 2024

Il 2024 sarà un anno difficile per l'Europa, che mai come oggi è esposta all'instabilità geopolitica del mondo. Da un punto di vista di sicurezza, l'Europa è soggetta alla minaccia militare del neoimperialismo russo in una fase in cui l'attenzione americana per la difesa dell'Europa sta diminuendo. In termini concreti: l'Ucraina, dopo aver resistito due anni all'invasione russa, è a corto di munizioni, armamenti e uomini. Questo accade anche perché il Congresso degli Stati Uniti (il maggiore fornitore di munizioni) non riesce a sbloccare i finanziamenti all'Ucraina per ragioni elettorali interne, mentre l'Europa (che conferma e rafforza i propri aiuti finanziari) non ha capacità industriali sufficienti per colmare il vuoto. A Washington, la campagna elettorale americana rivela la forza di antichi istinti isolazionisti cui si aggiunge la retorica anti-NATO ed anti-UE di Donald Trump, che risulta vincente nei sondaggi. Anche in Europa, tuttavia, il grado di consenso circa le iniziative da intraprendere per la difesa dell'Ucraina è a rischio, come rivelato dalle controversie che sono seguite alle affermazioni di Emmanuel Macron al termine di un vertice di leader europei da lui convocato a Parigi il 26 febbraio. Parte delle differenze tra leader europei – ed in particolare tra Macron e Scholz – si spiegano con le necessità elettorali della prossima elezione europea del 9 giugno. Ma vi è di più.

Macron – dichiarando che l'azione degli europei a difesa dell'Ucraina non deve avere limiti e che in prospettiva non si può escludere l'invio di truppe di terra – pro-

ietta nel presente il timore che l'Europa sia confrontata tra qualche mese con una nuova realtà irrimediabile: le forze armate ucraine travolte, gran parte del paese occupato, Zelensky e il suo governo in esilio oppure in grado solamente di controllare alcune regioni occidentali, un governo fantoccio insediato a Kiev, Putin pronto a rivendicare l'annessione alla Russia di territori in altri paesi della regione. Secondo molti analisti e commentatori, Macron ha in mente il precedente della Conferenza di Monaco che diede via libera all'espansionismo di Hitler nel 1938. Se questo fosse il suo timore, egli avrebbe ragione a ritenere questa prospettiva inaccettabile. Da un punto di vista europeo, inoltre, essa porrebbe anche a rischio la sopravvivenza stessa dell'Unione Europea, che darebbe prova di una incapacità talmente grave di garantire la sicurezza di un suo prossimo stato membro, e in prospettiva di parti del proprio territorio, da porre ragionevoli dubbi sulla sua utilità politica.

Scholz – escludendo l'invio di truppe e negando all'Ucraina i missili tedeschi Taurus a lunga gittata – proietta nel presente un altro timore che nasce dal seguente scenario: la Russia, di fronte all'intervento europeo “sul terreno”, considera gli stati europei cobelligeranti e attacca le loro truppe sia in Ucraina sia nei paesi di provenienza; la situazione si aggrava in una spirale di eventi bellici; a questa segue l'espansione della guerra nell'intero continente; gli europei si trovano ad essere parte di una guerra ad alta intensità senza il supporto degli Stati Uniti e fronteggiano da soli una potenza

militare nucleare; infine, la popolazione europea si ribella e delegittima governi e istituzioni. Secondo molti analisti e commentatori, Scholz avrebbe in mente il precedente dell'attentato all'Arciduca Francesco Ferdinando nel giugno 1914, cui seguirono eventi che portarono forse involontariamente all'avvio della Prima Guerra Mondiale. Se questo fosse il suo timore, anche questa prospettiva sarebbe inaccettabile. Inoltre, da un punto di vista europeo, anch'essa porrebbe rischi per la sopravvivenza dell'Unione Europea, dal momento che molti movimenti politici antieuropei, particolarmente diffusi in questi anni in gran parte dell'Unione, attribuirebbero all'Europa la responsabilità del coinvolgimento dei loro paesi in una guerra potenzialmente nucleare.

La controversia tra Macron e Scholz in una fase di crisi così acuta ha gravemente danneggiato la credibilità dell'Unione Europea. Se l'obiettivo di Macron era quello di creare una 'ambiguità strategica' su come e quando gli europei sarebbero intervenuti, le modalità e le reazioni hanno avuto l'effetto opposto, rafforzando Putin nella convinzione che – sebbene la NATO sia pienamente operativa, come dimostrato dalle grandi manovre di addestramento comune in corso in questi mesi – gli europei sarebbero privi di volontà politica di agire sul terreno ucraino contro la Russia, in particolare in assenza degli americani. Se l'obiettivo di Scholz era quello di rassicurare in primo luogo i tedeschi che il loro suolo non sarà mai a rischio di attacco, qualsiasi sia mai l'esito dell'aggressione di Putin in Ucraina, tale speranza è oggi più debole dopo le sue dichiarazioni, perché Putin si sta muovendo nella

prospettiva di un recupero della forza e del controllo territoriale dell'Impero russo e dell'Unione Sovietica a partire dal Baltico ed è convinto che gli europei lo lasceranno fare in caso di disimpegno americano.

Lo spettacolo del dissidio pubblico tra i due maggiori paesi dell'Unione rivela a tutti gli europei i rischi della sua frammentazione politica e disgregazione istituzionale. Il sogno che Putin coltiva da almeno un decennio, ovvero la disintegrazione dell'Unione Europea e la ricostituzione di un sistema di potere russo che inglobi in un modo o nell'altro gran parte del mondo slavo, potrebbe insomma realizzarsi anche senza che egli debba continuare a far uso della forza oltre l'Ucraina.

Come salvare l'Ucraina e l'Europa dalle mire di Putin, senza mettere a rischio la pace nel continente? A seguito della disputa pubblica, i primi passi di una ricucitura sono avvenuti a Berlino il 15 marzo nel quadro di un incontro nel formato del triangolo di Weimar tra Macron, Scholz ed il primo ministro polacco Donald Tusk. Durante la conferenza stampa è stata annunciata un'iniziativa comune dei tre paesi, da estendere all'Unione Europea, per assicurare la consegna di una quantità maggiore di armi a lungo raggio. È tuttavia cruciale comprendere che anche un'intensificazione degli aiuti militari e finanziari da parte europea (che pur è necessaria) non pone al sicuro la sicurezza dell'Ucraina, dopo che Putin si è assicurato un assegno in bianco uccidendo Alexei Navalny, il suo unico rivale politico credibile, manipolando le elezioni e facendosi rieleggere su un programma di guerra. Molti

osservatori si attendono ora che il rieletto presidente russo attui un ulteriore inasprimento dell'invasione, annunciando il passaggio da un'operazione militare speciale ad una guerra patriottica. Del resto, Putin non riconosce il diritto storico all'esistenza dell'Ucraina come stato indipendente dalla Russia. Occorre dunque che l'Unione Europea pensi in modo innovativo a una soluzione immediata che impedisca stabilmente a Putin di vincere la guerra. Gli elementi istituzionali di questa soluzione sono:

- I. gli Stati membri dell'Unione Europea accettano di usare la forza per impedire il collasso territoriale di un futuro stato membro, anche alla luce della clausola di difesa reciproca inclusa nell'articolo 42 del Trattato sull'Unione Europea (basata, *inter alia*, sul rafforzamento della sicurezza internazionale);
- II. gli Stati membri inviano dunque un corpo di spedizione europeo a garanzia territoriale dell'Ucraina in qualsiasi momento il suo invio si renda necessario, già a partire dal 2024. Ciò avviene al di fuori delle procedure previste dai trattati, e su base volontaria;
- III. l'Unione Europea riconosce che non tutti gli Stati membri sono pronti a queste azioni, ma dà comunque un assenso alla loro iniziativa, sostenendo quelli che ad esse partecipano, ad esempio in termini di finanziamento comune;
- IV. tutti gli impegni già assunti dall'Unione (in particolare per quel che riguarda il finanziamento ed il trasferimento di armi all'Ucraina) sono rispettati nella loro integralità.

2. Porre le basi per la difesa europea nel corso della prossima legislatura (2024-2029)

Al momento della stesura di questo documento, è impossibile prevedere se vi sarà sufficiente consenso politico per attuare la proposta inclusa nella sezione 1. L'Unione Europea saprà fare un salto di qualità nella sua capacità di assumere decisioni nel quadro della sicurezza sotto la pressione del rischio di un rovescio militare ucraino? Riuscirà a farlo in un anno elettorale per l'Unione? È auspicabile che, nonostante la complessità delle procedure che seguiranno alle elezioni di giugno, l'Europa non sia paralizzata.

Il quadro politico che uscirà dalle elezioni europee sarà comunque quello che definirà le condizioni per porre le basi della difesa europea. Questa sezione considera, in primo luogo, la questione del necessario consenso dell'opinione pubblica che dovrà accompagnare il processo di nascita di fatto di una Unione Europea di Difesa. In secondo luogo, descrive le forme esistenti di cooperazione militare su cui tale Unione *in fieri* si potrà poggiare senza che si debba immediatamente porre mano ad una riforma dei Trattati. Tale riforma rimane nel medio termine imprescindibile (ed è discussa nella sezione 3).

Quando si fa riferimento al necessario consenso dell'opinione pubblica – il primo tema di questa sezione – non ci si aspetta che, come condizione preliminare per attuare azioni comuni di difesa, le piazze europee si

debbano riempire di cittadini che chiedono a gran voce la scesa in campo militare dell'Europa a protezione della loro sicurezza. Piuttosto si intende che, nel quadro europeo, come in ogni sistema democratico, è e rimane fondamentale che la politica di difesa sia sottoposta all'indirizzo ed al consenso delle maggioranze politiche e che esistano meccanismi di controllo e verifica dell'uso della forza attraverso azioni comuni. In assenza di tali strumenti, vi è il rischio di un grave scollamento tra politiche e opinione pubblica. Tale divergenza non può che rendere impossibile, nel medio termine, all'Unione di svolgere un ruolo efficace a difesa della propria sicurezza. In questo senso, è auspicabile che si sviluppi un dibattito pubblico sulla difesa tra le forze politiche che si sfidano nella campagna elettorale europea della primavera 2024.

Azioni comuni possono dunque essere condotte a livello europeo in presenza di una volontà politica comune, verificabile a livello di istituzioni parlamentari e di governo, a livello europeo e nazionale. Un quadro istituzionale comune deve esistere per consentire che la volontà politica si traduca in iniziative coerenti con essa. Perché vi sia un collegamento tra volontà politica ed azione comune, vi deve essere un consenso dell'opinione più ampio possibile sulle ragioni e le finalità che richiedono l'impiego degli strumenti militari. Nel caso europeo, ciò significa anche assicurarsi che tale consenso sia il più omogeneo possibile tra le opinioni pubbliche degli Stati membri che vogliono mettere in comune le loro forze. In pratica, ciò significa che la formazione della volontà politica comune

dovrà coinvolgere, il più possibile, istituzioni dell'Unione ed istituzioni degli Stati membri.

Condizione necessaria perché vi possa essere un allineamento tra opinione pubblica e istituzioni a livello europeo su finalità e metodi dell'uso della forza è che, da un lato, esista una percezione diffusa su necessità e priorità e, dall'altro, tale percezione venga alimentata da un dibattito democratico che coinvolga le forze politiche e la società. Nel corso della scorsa legislatura (2019-2024) l'Unione Europea è avanzata in questa direzione con l'approvazione, da parte del Consiglio (21 marzo 2022) e del Consiglio Europeo (24-25 marzo 2022), della "Bussola strategica per la sicurezza e la difesa", e con le conclusioni sulla difesa europea incluse nelle conclusioni della Conferenza sul Futuro dell'Europa, avviata nel maggio 2021 e terminata nel maggio 2022.

È però solamente con l'avvio della campagna elettorale per le elezioni europee del giugno 2024 che il tema della difesa è stato collocato al centro del dibattito politico europeo, come dimostrato dalla moltiplicazione di prese di posizione da parte di esponenti politici di varia provenienza e nazionalità, sia al livello dei governi sia all'interno delle istituzioni dell'Unione Europea. L'occasione in cui queste espressioni di volontà politica si sono manifestate è stata la combinazione di due sviluppi, già menzionati: la percezione che l'esercito di Putin possa prevalere sui campi di battaglia in Ucraina e il timore che Donald Trump possa vincere le prossime elezioni presidenziali negli Stati Uniti. Nella peggiore delle ipotesi gli

europei potrebbero essere presto esposti alla convergenza ‘di fatto’ delle politiche di Putin e Trump a danno dell’Europa.

Esempio della nuova centralità del tema della difesa in Europa è stato il recente congresso del Partito Popolare Europeo (7-8 marzo 2024). Ma proposte nella direzione di una necessità di costituire un’Unione Europea della Difesa sono provenute nelle ultime settimane anche da molti esponenti del Partito Socialista Europeo, Renew Europe e i Verdi. In parallelo, a livello più istituzionale, la Commissione Europea ha approvato, il 5 marzo scorso, la prima Strategia industriale europea della difesa.

Le proposte – avanzate finora nel corso della campagna elettorale europea – includono fra l’altro la nomina di un Commissario europeo alla difesa, la costituzione di un Consiglio dei ministri della difesa e di una Commissione parlamentare specifica per la difesa all’interno del Parlamento europeo. È assolutamente cruciale che, nel campo della difesa, il ruolo politico e la visibilità pubblica di tutte e tre le istituzioni europee (Commissione, Parlamento e Consiglio) siano rafforzate nel corso della prossima legislatura in modo da poter avviare una funzione di ‘governo di fatto’ della capacità europea di difesa.

Sarà uno dei compiti della prossima legislatura europea continuare la riflessione politica avviata in campagna elettorale, assicurando che vi sia un consenso politico sufficiente attorno alle proposte. L’ordine mondiale è infatti soggetto ad un processo di degradazione della cooperazione multilaterale, a fronte della quale la capacità di porre

rimedio al disordine nelle regioni limitrofe da parte dell’Europa con soli mezzi diplomatici e commerciali è posta in grave difficoltà.

L’Unione Europea è esposta all’instabilità in tutto il suo vicinato:

- il Medio Oriente (con il conflitto a Gaza tra Israele e Hamas, ma anche con l’azione dei ribelli sciiti yemeniti contro il traffico commerciale nel Mar Rosso e i problemi irrisolti di Libano e Siria);
- l’Africa occidentale e sub-sahariana (con l’espulsione delle truppe delle Nazioni Unite ed europee da Mali, Benin e Burkina Faso, dove è ormai la Russia a supportare i regimi militari locali contro il tentativo in atto da parte di milizie islamiste di creare califfati, e l’indebolimento delle istituzioni del Ciad);
- l’Africa settentrionale (con il perpetuarsi della guerra civile in Libia, il fallimento delle primavere arabe in Tunisia ed Egitto, ed il rischio di una ulteriore intensificazione dei movimenti migratori).

Tutto ciò richiederà uno sforzo complesso da parte dell’Europa e dei suoi governi durante la prossima legislatura: bisognerà concepire politiche comuni di sviluppo di lungo termine, ma anche di controllo e gestione ordinata dei movimenti migratori e, quando necessario, di contrasto a minacce alla sicurezza. L’Unione Europea e gli Stati membri (tra i quali anche l’Italia) hanno importanti interessi comuni con tutte le regioni limitrofe, ma essi sono a rischio a causa della mancanza di sicurezza.

Esistono già oggi — e questa è la seconda parte della seconda sezione — strumenti istituzionali per assicurare che l'Unione Europea possa avviare azioni militari, una volta riscontrata la presenza di un consenso nella società e di sufficiente unità politica tra gli Stati membri. Tali strumenti sono a disposizione di un 'governo di fatto' della difesa europea e possono essere utilizzati per convertire immediatamente in azione il consenso popolare e politico.

- Come già menzionato, l'articolo 42 del Trattato sull'Unione Europea include una clausola sulla difesa reciproca. Essa stabilisce che, se uno Stato membro dell'UE subisce un'aggressione armata sul proprio territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso. Questo obbligo di difesa reciproca è vincolante per tutti gli Stati membri.
- Le regole del Trattato prevedono inoltre procedure (come l'astensione costruttiva all'articolo 31.1 TUE, la cooperazione strutturata all'articolo 46.1 e 46.2 TUE) che facilitano azioni comuni, a condizione che vi sia un'ampia maggioranza di Stati membri pronti a mettere in comune le loro risorse umane e materiali.
- L'Unione Europea dispone di un Comitato Militare dell'UE (EUMC), e di uno Stato maggiore dell'UE (EUMS). In caso di crisi, il Comitato Militare assume la direzione delle attività militari e fornisce istruzioni allo Stato Maggiore UE.

- Le due strutture debbono essere rafforzate. Il loro ruolo potrebbe essere reso politicamente e istituzionalmente ancora più forte se Comitato e Stato maggiore fossero messi direttamente alle dipendenze dell'Alto rappresentante (o alternativamente del Consiglio Europeo) invece che nell'attuale collocazione a livello preminentemente amministrativo all'interno del Consiglio. È inoltre assolutamente necessario che le risorse siano ampliate. Lo Stato maggiore europeo ha solamente 200 persone, lo Stato maggiore NATO ha 6.800 persone.
- La 'Bussola strategica' approvata dal Consiglio Europeo contiene l'impegno a creare un corpo di 5 mila effettivi operativi entro il 2030, che sarebbe il primo nucleo di forze armate composte da personale sotto mandato e assunto direttamente dall'UE, e dunque non da personale messo a disposizione dagli Stati membri.
- Al di fuori del quadro dei trattati dell'Unione Europea, l'Eurocorpo offre uno strumento immediatamente operativo (con uno stato maggiore di mille persone) se un consenso è raggiunto tra gli Stati membri che hanno firmato il Trattato di Strasburgo come 'stati quadro': Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Spagna e Polonia. Come già successo in passato per accordi conclusi al di fuori dell'Unione Europea (Schengen, Agenzia Spaziale Europea), anche il futuro dell'Eurocorpo dipende dalla capacità di ancorarsi nelle politiche dell'Unione. Un ulteriore rafforzamento potrebbe essere rappresentato dalla decisione dei

cinque stati associati (Austria, Grecia, Italia, Romania e Turchia) di assumere piena partecipazione nella struttura (con l'eccezione della Turchia, che rimarrebbe associata). Un manifesto 'torinese' non può prescindere dalla richiesta pressante che l'Italia entri quanto prima a far parte del Trattato di Strasburgo a pieno titolo. L'Italia dovrebbe anche promuovere l'integrazione dell'Eurocorpo nel quadro giuridico dell'Unione, che è possibile anche senza modificare i trattati EU.

Utilizzando questi strumenti istituzionali, l'Unione Europea contribuirebbe alla difesa militare del proprio territorio (insieme alla NATO ed agli eserciti degli Stati membri), rafforzando le missioni militari esecutive che sono già responsabilità dell'Unione e anche intervenendo in missioni al di fuori dei propri confini. Come discusso in seguito, in presenza di sufficiente volontà politica, null'altro impedisce di costituire de facto un'Unione Europea di Difesa già all'interno del quadro esistente dei trattati europei.

3. Creare un 'Sistema Europeo di Difesa Comune'

Le considerazioni e le proposte della sezione 2 valgono come preliminari nei confronti di quelle della sezione 3. La storia dell'integrazione europea è disseminata di processi istituzionali in più fasi, dove l'approfondimento delle politiche e la costruzione delle istituzioni si concretizzano nell'identificazione di obiettivi sempre più ambiziosi per fare fronte a crisi sempre nuove.

Ci si potrebbe chiedere perché la creazione di un 'Sistema Europeo di Difesa Comune', ovvero di un quadro permanente ed istituzionalizzato basato su norme di carattere costituzionale, sia qui proposta solamente alla fine della prossima legislatura, ovvero relativamente tardi. È assolutamente vero che raggiungere un accordo entro il 2029 significa, sulla base dell'esperienza di altri processi d'integrazione europea, vederne la piena implementazione solamente 10 anni dopo. Altri sostengono che la difesa europea può essere realizzata solo attraverso la riforma immediata dei trattati esistenti, che devono dunque precedere il processo, e che dunque la prima priorità sia mettere mano alla revisione secondo la procedura dell'avvio di una Convenzione.

A favore di un approccio progressivo che si basi sul quadro istituzionale esistente giocano questi argomenti:

- I tempi. Siamo in una situazione di grande instabilità cui bisogna porre rimedio con gli strumenti che esistono. È un'emergenza cui non ci si può sottrarre. Aspettare il risultato di un cambiamento dei trattati nella fase attuale è equivalente a sottrarsi al compito storico dell'Unione Europea di assicurarsi un futuro.
- I rischi. L'esperienza insegna che la creazione di un'Unione Europea della Difesa di natura federale non sarà un compito facile. Vi saranno Stati membri dove il passaggio della riforma dei trattati sarà ostico, in altri addirittura proibitivo. Nelle condizioni attuali, non esistono le condizioni per esporsi al rischio di una sconfitta a causa del fallimento delle ratifiche (come

succeffe con la Comunità Europea di Difesa nel 1954 e con la Costituzione europea nel 2005).

- La volontà politica. Più che la perfezione del quadro istituzionale, adesso conta il consenso sulle azioni da fare. Occorre dimostrare nei fatti che esiste quella volontà politica comune che non sempre l'Unione Europea è riuscita a mostrare, per esempio nel caso delle guerre nei Balcani nell'ultimo decennio del secolo scorso.
- I precedenti della nascita di altre federazioni. Se si guarda al precedente federalista dell'esperienza della nascita degli Stati Uniti d'America, le tredici Colonie americane, prima di dichiarare la loro indipendenza e la guerra alla Gran Bretagna, erano legate da un quadro istituzionale ben più debole di quello che vige nell'UE attuale.

Ciò non toglie che solamente l'avvio di un 'Sistema Europeo di Difesa Comune' darebbe una struttura istituzionale compiuta e stabile all'Unione della Difesa Europea. Ciò potrebbe avvenire sulla base di un emendamento ai trattati esistenti, o forse, più probabilmente, grazie alla conclusione di un nuovo trattato tra chi è disponibile. In questo secondo caso, il trattato aggiuntivo potrebbe attribuire nuove funzioni di controllo alle istituzioni europee esistenti per quel che riguarda i suoi firmatari. Tutto ciò si spiega con la probabilità che, all'inizio, il sistema non includa tutti gli Stati membri. Seguendo le stesse dinamiche di altre politiche, è comunque probabile che il 'nucleo duro' si rafforzi, fino a comprendere la totalità o quasi dell'Unione.

Al centro del 'Sistema Europeo di Difesa Comune' vi sarebbe una 'Forza Europea di Dispiegamento Rapido'. Essa sarebbe riferita istituzionalmente al Presidente del Consiglio Europeo, soggetta a direzione politica del Presidente della Commissione e renderebbe conto, nella forma di doppia responsabilità nei confronti del Consiglio dei ministri e del Parlamento Europeo (Parlamento che esprime la fiducia/sfiducia rispetto alla Commissione). Una struttura di questo tipo, simile ad un 28esimo esercito dell'Unione, è stata proposta da un gruppo di lavoro della SPD al Bundestag nell'ottobre 2020.

Il Sistema Europeo di Difesa Comune sarebbe composto anche dagli eserciti degli Stati membri. Secondo procedure che richiederebbero il consenso del Consiglio dei ministri e del Parlamento, la Forza Europea di Dispiegamento Rapido potrebbe richiedere apporti aggiuntivi dagli eserciti degli Stati membri per eseguire missioni comuni.

Dimensioni, struttura giuridica, articolazioni politiche e militari con la NATO, ecc. debbono essere ancora pensate, ma alcuni principi possono essere proposti. La Forza Europea di Dispiegamento Rapido sarebbe pronta a difendere l'intero territorio dell'Unione, mentre gli eserciti nazionali avrebbero compiti difensivi dei rispettivi territori, ma si eserciterebbero permanentemente con la forza di difesa europea, avrebbero in dotazione sistemi completamente interoperabili tra loro e sarebbero in grado di entrare in azione per missioni più ampie sotto il controllo del comando militare europeo. Ad

esempio, si potrebbe pensare a specializzazioni regionali e funzionali, in base alle quali determinati eserciti nazionali assicurerebbero – se richiesti – specifici compiti ausiliari legati a missioni aeree o navali, alla guerra cyber oppure spaziale. La Francia avrebbe la funzione militare di assicurare la dissuasione nucleare, anche tenendo conto che molti Stati membri sono firmatari del Trattato di non proliferazione nucleare. Ma le decisioni sull'impiego europeo dell'arma nucleare sarebbero parte integrante del quadro istituzionale europeo.

4. Difesa e modello di stato federale

Tutto quanto proposto nelle sezioni precedenti, sia che si riferisca alle azioni necessarie nel 2024 sia che descriva l'architettura finale dell'Unione Europea di Difesa, è ispirato al principio che la difesa non debba essere una competenza esclusiva dell'Unione. Viene infatti costituito un Sistema Europeo di Difesa Comune, con al centro una Forza Europea di Dispiegamento Rapido, ma le competenze degli eserciti nazionali vengono mantenute, nel quadro del Sistema Europeo di Difesa Comune. Le forze armate nazionali rimangono in funzione. Continuano ad avere un mandato nazionale e rimangono ovviamente vincolati agli obblighi costituzionali dei propri sistemi giuridici. In teoria, non si può escludere che essi debbano addirittura entrare in guerra separatamente dalle altre componenti del Sistema Europeo di Difesa Comune. Solamente in condizioni specifiche, e a condizione di un accordo di Parlamento e Consiglio, essi sono chiamati a

contribuire ad azioni militari comuni. Per consentire loro di operare insieme, pur eccezionalmente, sotto la bandiera a dodici stelle, occorre tuttavia una progressiva armonizzazione dei sistemi di armamento, delle pratiche di addestramento e formazione, etc.

Questa configurazione non è il segno di una impossibilità di raggiungere una 'perfetta' soluzione unitaria, ma piuttosto il risultato consapevole di una dualità (sia politica sia istituzionale) che caratterizza la statualità europea.

In termini politici, anche quando raggiungerà la configurazione di una federazione europea completa, l'Unione rimarrà infatti caratterizzata da una duplicità di legittimità democratica, a livello nazionale ed europeo, che è al tempo stesso radicata nella storia del continente e caratteristica dei sistemi federali. Vi sono aree dove si è raggiunto il consenso affinché una competenza esclusiva fosse stabilita. In altre (ed altrettanto importanti) aree, la competenza rimarrà concorrente. In altre aree, infine, prevarranno le competenze nazionali, regionali o locali. Nel campo della difesa bisognerà tener conto di questa complessità. Il popolo federale europeo che l'Unione Europea di Difesa proteggerà è infatti un popolo composito, residente in territori esposti a minacce diversificate e di origine differente, privo di una storia militare comune (ed anzi con un passato di drammatica conflittualità interna).

Nel campo della difesa, la legittimità politica dell'Unione Europea dipenderà dalla capacità di rispondere alle sfide comuni con strumenti comuni, e a sfide specifiche

con strumenti specifici. Questo modello duale, creato già all'epoca della costituzione degli Stati Uniti nel tardo Settecento e consolidatosi oltre Atlantico nei secoli seguenti fin quando le guerre mondiali hanno portato ad una centralizzazione quasi completa delle forze armate americane, è quello che meglio può ispirare le caratteristiche strutturali dell'Unione Europea e dunque promette un maggior consenso nell'esercizio del duro compito, nei prossimi decenni, di difendere l'Europa in una fase di crescente instabilità politica mondiale.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Fondazione Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**" dell'editore Peter Lang, le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarello, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 15630 890

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it