

CONV 301/02

CONTRIB 102

NOTA DI TRASMISSIONE

del:	Segretariato
alla:	Convenzione
Oggetto:	Contributo del Sen. Lamberto DINI, membro della Convenzione: "La Difesa Europea"

Il Segretario Generale della Convenzione ha ricevuto dal Sen. Lamberto Dini, membro della Convenzione, il contributo ripreso in allegato.

La difesa europea

(CONV. 246/02)

1. La realizzazione di una difesa europea, già prevista nei Trattati, deve prendere le mosse dalla consapevolezza della disomogeneità delle strutture di sicurezza dei paesi dell'Unione, risultato di storie molto diverse (paesi neutrali oppure membri di alleanze militari; dotati o meno di armamenti nucleari; provvisti o meno di capacità convenzionali; di eserciti di leva o di mestiere). Ma le divergenze in parte, salvo che nel settore nucleare, sono destinate ad attenuarsi, se si pensa ad esempio alla partecipazione ad operazioni di pace anche di membri candidati dell'Unione oppure ai crescenti legami dei paesi neutrali con la NATO.

La difesa comune è indicata già nel Trattato di Amsterdam come il gradino ultimo dell'integrazione. In via eccezionale se ne prevede la realizzazione senza nemmeno passare per una revisione costituzionale, essendo sufficiente una decisione del Consiglio europeo seguita dal recepimento attraverso le norme proprie di ogni membro dell'Unione.

La difesa, a differenza di altri settori dell'integrazione, deve inoltre tener conto della sicurezza collettiva realizzata prioritariamente da molti paesi dell'Unione attraverso l'appartenenza all'Alleanza Atlantica, preesistente alla stessa nascita dell'Unione.

Pertanto, occorre partire da alcuni principi che nel quadro geopolitico attuale possano orientare la ricerca di strumenti comuni. Si possono individuare alcune premesse intese ad evitare:

- duplicazioni, rispetto alle singole strutture nazionali fra loro e fra queste e l'Alleanza Atlantica, in presenza, fra l'altro, di risorse scarse;
- discriminazioni, nel senso di distinguere fra chi è dell'Unione e chi non lo è, fra chi partecipa alla difesa e chi non, senza introdurre, tuttavia, esclusioni permanenti;

- divaricazioni (decoupling) tra l'Unione e gli Stati Uniti, per non compromettere la unicità della sicurezza collettiva nell'ambito della comunità euroatlantica. La divaricazione può essere politica in caso di processi decisionali divergenti; strategica nell'ipotesi di insufficienti capacità militari dell'Unione. L'insistenza europea solo sugli adeguamenti istituzionali ne renderebbe poco credibile l'azione. La pretesa americana che l'aggiornamento dei meccanismi decisionali possa intervenire solo dopo l'acquisizione di una piena capacità europea sarebbe altrettanto inaccettabile. Una Unione più forte è condizione per una NATO più forte ed anche, a più lungo termine, per la sua sopravvivenza.

Occorre mirare, a due obiettivi: a) all'interno dell'Alleanza Atlantica, accrescere la coesione e il contributo della componente dell'Unione, fino a farne un interlocutore degli Stati Uniti; b) all'esterno dell'Alleanza realizzare la capacità dell'Unione di agire anche in modo autonomo, previa consultazione con gli Stati Uniti, avvalendosi o meno, a seconda dei casi, degli strumenti dell'Alleanza oppure solo con mezzi propri.

2. Non è necessario rivedere nei Trattati le cosiddette "funzioni di Petersberg" (azioni umanitarie, peacekeeping, peacemaking). Tali operazioni ricomprendono virtualmente ogni azione militare ad esclusione di quelle assunte a seguito di un impegno di difesa collettiva.

Le azioni umanitarie possono assumere dimensioni molto vaste, come è avvenuto nel Kurdistan nel 1991, allorché esse coinvolsero migliaia di soldati e comportarono regole di ingaggio molto forti. Mentre le attuali missioni non necessitano di ampliamento, vista anche la loro flessibilità, e sono sufficienti a coprire interessi ed ambizioni dell'Unione.

3. Sul piano delle istituzioni non sarebbe opportuno, per la difesa, creare un "quarto pilastro", oltre quelli: comunitario; di politica estera; di giustizia ed affari interni, il cui numero, del resto, la Convenzione dovrebbe ridurre. Sarebbe invece consigliabile integrare meglio la dimensione sicurezza e difesa nel quadro più vasto dell'azione esterna dell'Unione. L'uso della forza può essere elemento di una soluzione politica delle crisi; le strategie comuni previste nei Trattati potrebbero contenere elementi attinenti alla sicurezza ed alla difesa. Le nuove istituzioni, in particolare il Comitato politico e di sicurezza, sono state costruite appunto per coniugare politica estera e difesa.

Sarebbe utile, peraltro, la formalizzazione di un Consiglio dei Ministri della difesa per materie specifiche, dalla pianificazione militare alla cooperazione in materia di armamenti, fermo restando che la sintesi ultima compete al Consiglio europeo.

Nel processo decisionale, la Convenzione si muove verso la maggioranza qualificata in Consiglio per le scelte di politica estera. La difesa, tuttavia, dovrà continuare ad essere gestita secondo il criterio della unanimità, corretto dall'astensione costruttiva o dalle cooperazioni rafforzate.

4. Da queste premesse discende l'opportunità di alcune innovazioni intese ad introdurre:

a) Cooperazioni rafforzate anche nel settore della difesa, rese necessarie proprio dalla diversità dello *status* indicato in precedenza, per consentire ad una avanguardia di paesi di precedere gli altri, ma rendendo sempre ammissibili, ove ne esistano le capacità e la volontà, ricongiungimenti successivi. Si tratterebbe, in particolare, di sopprimere il penultimo paragrafo dell'articolo 23 del Trattato dell'Unione Europea. Lo schema dell'avanguardia potrebbe così essere applicato in settori quali le garanzie di difesa reciproca e la collaborazione nell'industria degli armamenti, che non possono già ora essere prerogative di tutti in un'Europa sempre più larga.

L'introduzione delle cooperazioni rafforzate anche nella difesa era stata del resto proposta da alcuni paesi, fra i quali l'Italia, fin nelle ultime battute della Conferenza conclusasi con il Trattato di Nizza. Le cooperazioni rafforzate già esistono al di fuori dei Trattati (Eurocorpo, Eurofor, Euromarfor, ecc.): ciò consentirebbe di ricondurle all'interno dell'Unione.

b) La garanzia reciproca in materia di difesa, che iscriva nell'Unione ciò che del Trattato UEO resta ancora fuori, in particolare la tutela contemplata nell'articolo 5. Una proposta di questo tipo era stata portata avanti dai Paesi fondatori sin dal negoziato del Trattato di Amsterdam.

Per tener conto del diverso *status*, la forma giuridica potrebbe essere quella di un Protocollo al quale aderiscano gli attuali membri pieni dell'UEO, che sono anche membri della NATO. La garanzia nell'UEO viene, di fatto, esercitata attraverso la contemporanea partecipazione nell'Alleanza Atlantica. Il protocollo dovrebbe contemplare la possibilità di un "opting in" per altri Paesi che vogliano aggiungersi a quelli già legati da un doppio vincolo nell'ambito dell'UEO e della NATO.

A questa soluzione fu obiettato a suo tempo che essa avrebbe condizionato le prerogative di un membro dell'Unione alla sua appartenenza ad altra istituzione ad essa esterna. Una obiezione, tuttavia, che diviene sempre meno credibile per i rapporti crescenti con l'Alleanza Atlantica dei Paesi dell'Unione come singoli e dell'Unione stessa, nonché per la progressiva coincidenza, in Europa, tra i Paesi membri dell'una e dell'altra.

La difesa comune potrebbe essere il nucleo di forme più avanzate di cooperazione permanente, con parametri per adesioni successive basati sulle effettive capacità, cooperazione che potrebbe coprire rischi anche nuovi come quelli derivanti dall'uso di armi chimiche e biologiche.

- c) Una Agenzia europea degli armamenti, che riunisca i Paesi in grado di fornire veramente un contributo al rafforzamento delle basi industriali della sicurezza comune in termini di ricerca, produzione ed acquisto. Il nucleo potrebbe essere offerto da strutture già esistenti, come l'OCCAR (Regno Unito, Francia, Germania ed Italia) e la LOI, alla quale, oltre ai quattro Paesi precedenti, aderiscono anche Spagna e Svezia.

Si tratterebbe, in questo caso, di dare seguito a disposizioni previste nel Trattato e di rendere più razionale l'uso di risorse scarse, favorendo un coordinamento non soltanto dal lato dell'offerta, ma anche da quello della domanda. Una maggiore coesione europea servirebbe anche a garantire una migliore complementarità con gli sforzi compiuti nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, consentendo agli europei di acquisire, senza antagonismi, una adeguata forza contrattuale.

L'Agenzia dovrebbe essere aperta ad adesioni successive, secondo le regole delle cooperazioni rafforzate. Ci si può chiedere infine se non sarebbe anche necessario rivedere l'art. 296 del Trattato della Comunità Europea, che esclude gli armamenti dell'ambito del mercato unico.

- d) Convergenze nelle strutture militari dei Paesi dell'Unione, contemporaneamente alla revisione delle capacità nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, per i Paesi comunitari che ne fanno parte.

Si potrebbe se non altro iscrivere nei Trattati un impegno ad una maggiore concertazione della pianificazione delle forze armate nazionali, in modo da orientarle verso i compiti nuovi e colmare gradualmente le lacune di carattere operativo rispetto alle capacità degli Stati Uniti. Gli europei spendono per la difesa i due terzi degli Stati Uniti ma i risultati in termini di capacità, pensando sia a missioni sul loro continente (comando, controllo, armi intelligenti), sia a missioni più lontane (trasferita strategica, rifornimento aereo) sono molto inferiori.

In ultima analisi l'Unione si accinge a darsi strumenti di intervento anche rapido, ma manca di procedure in grado di collocarli entro una precisa strategia di difesa dei propri interessi, che si tratti della delimitazione dell'ambito geografico del loro impiego o delle condizioni di legittimazione, ad esempio con riferimento al ruolo delle Nazioni Unite. Il punto di arrivo potrebbe essere la pubblicazione di un vero e proprio "Libro bianco" sulla difesa europea.
