

## La storia incompiuta della difesa europea

L'invasione russa dell'Ucraina, tuttora in corso, e le incertezze relative al futuro della NATO, sempre più preoccupanti in questo secondo mandato presidenziale di Trump, ripropongono con urgenza l'esigenza per i Paesi europei di dotarsi di una efficace capacità di difesa autonoma dagli Stati Uniti, inclusa la deterrenza nucleare: difesa necessariamente comune, perché nessun Paese europeo sarebbe in grado di far fronte da solo a una aggressione da parte della Russia, se non fosse dotato di armi nucleari. Quali che siano le prossime mosse degli Stati Uniti, i Paesi europei dovrebbero comunque attrezzarsi autonomamente; tanto più avendo ormai ampiamente constatato che gli Stati Uniti negli ultimi cinquant'anni hanno abbandonato tutti i loro alleati.

La lista degli alleati abbandonati è lunga, come ho ricordato in una mia precedente lettera diplomatica. In questa lista finora mancano gli alleati della NATO: europei e Canada. Ma le ripetute minacce di Trump a Copenaghen e Ottawa (minacce peraltro non nuove da parte di Washington) fanno temere che gli USA potrebbero passare da alleato a nemico dichiarato. All'obiezione che l'uscita degli USA dalla NATO appare improbabile perché richiederebbe l'autorizzazione del Congresso, è stato risposto che Trump potrebbe ritirare tutti i contingenti militari USA dall'Europa senza chiedere quell'autorizzazione. Il risultato sarebbe lo stesso; o persino peggiore, in quanto gli USA manterrebbero il potere di veto in seno alla NATO senza partecipare alla difesa comune. Alcuni autorevoli commentatori e conoscitori degli Stati Uniti ci mettono in guardia dal considerare Trump un fenomeno passeggero. Questi commentatori, a partire da Federico Rampini nelle valutazioni espresse a suo

tempo sulle ragioni della seconda vittoria di Trump, ritengono che l'attuale Presidente degli Stati Uniti interpreti sentimenti ormai largamente diffusi e consolidati nella opinione pubblica statunitense, anche se non chiaramente maggioritari.

Una difesa comune presuppone anche una politica estera per quanto possibile comune. I Paesi europei si sono posti questo obiettivo già molti anni fa, quando si sono impegnati a costruire una politica comune estera, di sicurezza e, in prospettiva, di difesa: impegno preso nel Trattato firmato a Maastricht nel febbraio 1992. Quel trattato unificò in un solo testo i risultati di due Conferenze Intergovernative distinte: quella sull'unione economica e monetaria e quella sull'unione politica. Al testo finale fu dato il titolo altisonante di Unione Europea. Molti cittadini crederono che si fossero creati gli Stati Uniti d'Europa. Si sbagliavano. Il risultato fu molto rilevante, soprattutto per la parte monetaria, ma complessivamente non così ambizioso.

L'unione economica e monetaria era un progetto antico: era stato lanciato dal Primo Ministro del Lussemburgo Pierre Werner nei primi anni '60 e accolto dai sei Paesi Membri delle Comunità Europee nel 1969. Si era sviluppato per varie fasi, tra alti e bassi, nei due decenni successivi: unione economica e monetaria per tappe (1970); serpente monetario (1972); sistema monetario europeo (1979); mercato unico (1985). Il progetto fu riproposto nel febbraio 1988 dal Ministro degli Esteri tedesco Genscher, che presentò l'idea della moneta comune come coronamento del mercato unico appena realizzato. Il Consiglio Europeo di Hannover del giugno dello stesso anno incaricò un Comitato composto dai governatori delle banche centrali nazionali e presieduto dal

Presidente della Commissione Jaques Delors di presentare un piano concreto. Quest'ultimo fu approvato dal Consiglio Europeo di Madrid del giugno del 1989: la sua realizzazione fu affidata a una conferenza intergovernativa composta dai Ministri dell'Economia e delle Finanze, che si aprì a Roma nell'ottobre 1990. La conferenza era limitata all'unione economica e monetaria. E allora, l'idea della politica estera da dove venne?

Dopo il crollo del muro di Berlino il 9 novembre 1989 e l'avvio di discussioni per la riunificazione della Germania, la Francia reagì immediatamente alla prospettiva della modifica degli equilibri in Europa, proponendo di rafforzare l'integrazione europea e di dare vita a una unione politica: unione politica peraltro non meglio specificata nella proposta francese. Il Consiglio Europeo di Strasburgo del dicembre 1989, presieduto da Mitterrand, decise di aprire una seconda conferenza intergovernativa affidata ai Ministri degli Esteri. Questa Conferenza prese l'avvio a Roma nel dicembre 1990. Le due conferenze procedettero in parallelo nel 1991 e si conclusero al Consiglio Europeo di Maastricht dell'8 e 9 dicembre 1991, che ne fuse i risultati in un unico trattato. E' quindi errata la tesi sostenuta da alcuni commentatori che la moneta unica fosse il prezzo che la Germania ha dovuto pagare per la riunificazione: la moneta unica era stata decisa prima della riunificazione tedesca; quest'ultima provocò l'idea dell'unione politica e accelerò i lavori delle due conferenze intergovernative.

La parte del trattato concernente l'unione economica e monetaria fu una innovazione di carattere federale di straordinaria rilevanza, almeno per la politica monetaria; quella relativa all'unione politica si è rivelata deludente. Durante il negoziato si erano contrapposte le tendenze federaliste presenti nelle opinioni pubbliche e quelle più nazionaliste, senza che i negoziati intergovernativi trovassero un punto di

incontro sufficientemente ambizioso. Anche a seguito delle esitazioni dell'Italia, rappresentata da De Michelis nella prima e decisiva riunione informale sotto presidenza olandese nel settembre 1991 a Noordwijk, la Conferenza intergovernativa accantonò la interessante proposta avanzata in quella sede dal governo dell'Aja e si accontentò di tornare al testo di compromesso più prudente presentato dalla precedente presidenza lussemburghese. L'unione politica fu limitata al tentativo di avviare una politica comune in materia di politica estera, sicurezza e difesa, senza peraltro introdurre strumenti adeguati. In particolare in queste materie fu prevista la regola dell'unanimità per le decisioni del Consiglio, così condannato all'impotenza. Ricordo che il Grande Mercato Unico fu realizzato solo nel 1987, anche se non compiutamente, dopo l'abolizione della regola dell'unanimità per le decisioni nelle materie che vi rientravano, con l'eccezione della fiscalità: difatti l'armonizzazione fiscale, pur indispensabile per gestire correttamente un mercato unico, non si è mai fatta.

La riforma dei trattati decisa a Lisbona nel 2007 era stata immaginata per adeguare le istituzioni europee di una unione di Stati che era passata da una Comunità di 6 membri nel 1957 a una Unione di 27 membri; ma fu ancora una volta inadeguata, in particolare in materia di politica estera, sicurezza e difesa. Il mantenimento della regola dell'unanimità ha impedito ogni realizzazione concreta. L'Europa fatica persino a emettere dichiarazioni di volontà politica prive di seguiti operativi. E' illusorio sperare di poter superare la regola dell'unanimità mediante una modifica del Trattato: ogni modifica richiede l'unanimità degli attuali 27 membri. Il Trattato prevede peraltro la possibilità di "cooperazioni strutturate permanenti" tra alcuni Paesi in materia di difesa, ma mantiene l'unanimità per le decisioni operative. Se si vuole dare attuazione all'impegno di costruire una politica estera e di difesa comune è indispensabile uscire dalla logica dei trattati

esistenti e pensare a un nuovo trattato. Ma bisogna innanzitutto che i Paesi che intendano esserne parte si impegnino ad accettare decisioni prese a maggioranza, eventualmente esentandosi dall'applicarle. "Vasto programma" commenterebbe De Gaulle: il quale però non si è mai tirato indietro dall'affrontare programmi molto impegnativi.

Una volta superato questo scoglio, quali sono gli strumenti istituzionali per dare attuazione a un nuovo Trattato volto ad assicurare una credibile ed efficace difesa dei Paesi europei? Non è necessario reinventare continuamente l'acqua calda. Abbiamo un precedente di grande rilievo: la Comunità Europea di Difesa, nel cui ambito era previsto che le decisioni del Consiglio dei Ministri fossero prese a maggioranza. Il relativo Trattato fu firmato nel 1952 dagli allora sei Paesi Membri della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e fu ratificato da quattro, ma non entrò in vigore per le mancate ratifiche di Francia e Italia. Tornare alla CED è la strada che suggerisce Federico Fabbrini, autorevole commentatore ed esperto di diritto europeo. Il suo recente libro "L'esercito europeo" descrive in dettaglio i meccanismi sovranazionali che ispiravano il progetto e esamina anche come organizzare i rapporti tra l'Unione Europea e la rediviva CED, se Francia e Italia completassero i rispettivi processi di ratifica abbandonati nel 1954.

Ma si possono immaginare altri schemi. Uno in particolare fu avviato, ma non portato avanti, nei primi anni 2000. Al riguardo rinvio all'ottimo articolo pubblicato il 28 aprile da Appia Institute a firma Giuseppe Cucchi. In quegli anni il Generale Cucchi era il

Rappresentante dell'Italia nel Comitato Militare della NATO così come nel Comitato Militare dell'Unione Europea: nella sua duplice funzione fu quindi protagonista del tentativo di far crescere un pilastro europeo all'interno della NATO. L'autore dell'articolo ricorda come, dopo la dichiarazione anglo-francese di Saint Malo del dicembre 1998, si avviò in ambito NATO un progetto destinato a dar vita, almeno sulla carta, alla possibilità di mobilitare rapidamente un Corpo d'Armata Europeo, adeguatamente supportato, tra l'altro, da mezzi navali ed aerei. Si esaminò anche la possibilità di creare un Comando Europeo di livello strategico che potesse prendere il posto del Comando Supremo NATO, ove gli Stati Uniti avessero deciso di non collaborare con l'Europa in specifiche occasioni. Il progetto di un Comando europeo si è arenato in ambito NATO per l'opposizione degli USA, soprattutto, e della Turchia; ma non ha avuto seguito nemmeno in ambito europeo. E' proprio dal Comando europeo che si potrebbe ricominciare.

Concludo. Per mettere in atto una efficiente politica di difesa comune europea le soluzioni teoriche non mancano. Manca però finora la volontà politica dei Paesi membri, in particolare di quelli che contano di più in Europa. L'Italia potrebbe svolgere ancora una volta un ruolo propulsore e di aggregazione: ruolo che potrebbe essere determinante per il successo dell'iniziativa, come è avvenuto altre volte in passato sin dall'inizio della costruzione europea. Ma erano altri tempi: per ora l'Italia latita.

Roberto Nigido

*Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.*

*L'Archivio digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it>*

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051