

Audizione informale presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione per il 2024 – Trasformare il presente e prepararsi al futuro (COM(2023) 638 final) e della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2024 (Doc. LXXXVI, n. 2) (relatore on. Giordano), con particolare riferimento alle prospettive della politica di difesa dell'UE.

Intervento del prof. Roberto Castaldi, dell'Università eCampus, presso cui dirige il Centro d'Eccellenza Jean Monnet fEUture, dedicato al Follow-up della Conferenza sul Futuro dell'Europa; Direttore del *Centro Studi, formazione, comunicazione e progettazione sull'Unione Europea e la global governance*; Direttore di Euractiv Italia, il portale di informazione europea; membro del Comitato scientifico sul futuro dell'Europa istituito dal Governo italiano in occasione della Conferenza sul Futuro dell'Europa¹. 30 ottobre 2024

Abstract

L'intervento delinea il nuovo scenario internazionale che impone il rapido avvio della creazione di una difesa europea. Analizza alcune opzioni relative ai possibili modelli di difesa europea, e quindi a quali capacità militari condividere; alle forme di finanziamento di una difesa europea; alla necessità di un sistema di governance adeguato, efficace e democratico; ai passi che possono condurci progressivamente a una difesa europea. E si conclude con una riflessione sul ruolo specifico di leadership che l'Italia potrebbe giocare in questo frangente nel costruire una difesa europea.

Premessa	p. 2
1. Una situazione internazionale strutturalmente nuova: le ragioni geopolitiche di una difesa europea	p. 2
2. Le ragioni economiche di una difesa europea	p. 6
3. Quale modello di difesa europea?	p. 7
4. Forme di finanziamento di una difesa europea	p. 10
5. Una governance efficace e democratica per la difesa europea	p. 11
6. Avviare un percorso verso una difesa europea	p. 12
7. Il consenso dell'opinione pubblica per la difesa europea	p. 13
8. La situazione europea è favorevole a un'iniziativa italiana	p. 14

¹ Per commenti e approfondimenti: Roberto.Castaldi@uniecampus.it o Roberto.Castaldi@euractiv.it.

Premessa

Innanzitutto **ringrazio molto per l'invito**. Molto gradito perché **considero fondamentale l'attività dei Parlamenti nazionali riguardo all'Unione Europea**. In particolare è auspicabile la loro partecipazione attiva nella fase ascendente della legislazione mediante l'invio di propri Pareri. Ma anche, come in questo caso, il loro contributo di riflessione, e auspicabilmente di proposta, volto ad assicurare una sempre più attiva ed efficace partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea.

Il Programma di lavoro della Commissione 2024 *Trasformare il presente e prepararsi al futuro*, include un capitolo dedicato a "Un'Europa più forte nel mondo". La *Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea* - presentata dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, Raffaele Fitto – sottolinea il sostegno dell'Italia alla rapida realizzazione di tutte le proposte contenute al riguardo nel Programma della Commissione e anzi evidenzia un'ambizione italiana potenzialmente anche maggiore. Alcuni aspetti del Programma sono già stati realizzati, altri sono ormai demandati alla nuova Commissione e al Parlamento europeo insediatosi in seguito alle elezioni europee del giugno scorso.

Le seguenti riflessioni e proposte si basano sulle seguenti convinzioni generali. Siamo di fronte a **crisi internazionali** che sono insieme acute e strutturali e che **richiedono un elevato livello di coesione interna e di condivisione bipartisan tanto a livello italiano che europeo**. La condizione per poter **stabilizzare l'area di vicinato** è che **l'UE si doti della capacità di agire unitariamente sul piano della politica estera e di difesa**². Su questo tema è possibile e doverosa una **convergenza delle forze politiche di diversi schieramenti**. La situazione politica europea attuale è particolarmente favorevole per **un'iniziativa italiana a favore di una maggiore integrazione nel campo della difesa europea**, specialmente se sostenuta in una prospettiva bipartisan.

1. Una situazione internazionale strutturalmente nuova: le ragioni geopolitiche di una difesa europea

Dopo il 1945 gli Stati dell'Europa occidentale hanno goduto di un lungo periodo di pace, essenzialmente grazie all'integrazione europea e allo scudo della NATO. Per Kant la pace non è l'assenza di guerra, che è tregua, ma l'impossibilità della guerra attraverso la creazione di istituzioni sovranazionali che permettano di risolvere le controversie tra gli Stati mediante il diritto. Questa è la linea sancita dall'art. 11 della nostra Costituzione. E la ragione per cui la guerra non è scomparsa dall'Europa, ma solo dall'Unione Europea.

a) Oggi la guerra è presente tutto intorno all'Unione Europea – dall'Ucraina al Medio Oriente, al Nord Africa - ed impatta in molti modi sulle vite dei cittadini italiani ed europei. Questa situazione ha **tre ragioni strutturali**.

1) Il venir meno delle condizioni materiali alla base dell'ordine mondiale post-bellico, incentrato sul dominio dell'Occidente nelle principali organizzazioni internazionali chiamate a gestirlo e sostenerlo.

² Una parte delle idee contenute in questo testo sono una rielaborazione dei miei testi confluiti nello Special Report "È l'ora della difesa europea", pubblicato su Euractiv Italia nel marzo scorso, e frutto anche dell'elaborazione collettiva realizzata nel quadro del *Centro Studi, formazione, comunicazione e progettazione sull'Unione Europea e la global governance* (Spin-off della Scuola Sant'Anna di Pisa) e del Centro d'Eccellenza Jean Monnet *fEuture* dell'Università eCampus. Lo Special Report è disponibile su: https://euractiv.it/section/mondo/special_report/e-lora-della-difesa-europea/.

Nel 1945 il PIL degli USA era il 50% del PIL mondiale, nel 2022 il 15%. Nel 1973 il PIL del G7 era il 50% del PIL mondiale, nel 2022 il 30%, e non comprende più le 7 maggiori economie del mondo, mantenendo dunque un nome del tutto fuorviante. Nel 1945 il PIL dell'URSS era il 10% del PIL mondiale, nel 1989 il 10%, e nel 2022 il 3,5%. Nel 1950 il PIL della Cina era meno dell'1% del PIL mondiale, nel 1989 il 4%, nel 2022 il 18,5% (a parità di potere d'acquisto). **Nel 1945 il PIL dei BRICS era sotto il 15% del PIL mondiale (e il 10% era la sola URSS), nel 2022 il 31%, cioè più del G7.**

Il declino relativo dell'Occidente e l'ascesa della Cina, dell'India e di altri attori richiedono di **modificare l'ordine mondiale per far sì che altri soggetti rilevanti siedano al tavolo delle decisioni nelle principali organizzazioni internazionali**. Se l'Occidente continuerà ad opporsi - non proponendo una proposta di riforma complessiva dell'ordine attuale, che si fonda su istituzioni internazionali in cui i processi decisionali sono contraddittori con i valori di democrazia e diritti umani professati dall'Occidente: l'ONU assegna un ruolo preminente alle potenze vincitrici (o supposte tali) della Seconda guerra mondiale, e il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, e in una certa misura anche l'Organizzazione Mondiale del Commercio, sono costruiti in modo da garantirne il controllo all'Occidente, con un sistema decisionale non democratico, e normalmente non fanno della democrazia e dello stato di diritto una preconditione per investire o prestare fondi ai governi - gli altri continueranno a picconare l'ordine attuale con tutti gli strumenti a disposizione, aumentando tensioni e conflitti.

Inoltre, l'ordine occidentale-centrico ha fallito nel garantire i beni pubblici mondiali e la sopravvivenza della vita sul pianeta: la crisi climatica è figlia e frutto di quell'ordine e del modello economico su cui si fonda. Perciò i nostri valori vengono vissuti e interpretati come un mero manto ideologico, e ciò spiega perché la maggioranza del mondo non sanziona la Russia per l'invasione all'Ucraina. Tutto ciò rischia di portare alla sconfitta anche dei valori della democrazia e dei diritti umani, insieme all'ordine mondiale occidentale-centrico. Questo va evitato.

2) Il mutamento negli equilibri di potere mondiale ha portato allo spostamento strutturale del focus strategico degli USA sul Pacifico, nell'ottica di uno scontro egemonico mondiale con la Cina.

Durante la guerra fredda l'Europa era divisa in sfere d'influenza tra le due superpotenze, ed essendo un'area ricca era la preda più ambita su cui si concentrava il focus strategico di USA e URSS. Oggi l'area che cresce di più nel mondo è il Pacifico.

La riduzione della rilevanza strategica dell'Europa, unita al fatto che gli USA abbiano raggiunto l'autosufficienza energetica, ed anzi siano uno dei maggiori esportatori di energia al mondo, ha ridotto la rilevanza strategica del Medio Oriente per gli USA. Che infatti vi sono andati in risposta diretta agli attacchi alle Torri gemelle del 2001. Ma poi hanno sempre evitato di intervenire, anche di fronte al crollo di regimi amici, come in Egitto; o in Siria, nonostante l'uso di armi chimiche, che era stato identificato come una linea rossa dall'amministrazione Obama, e la richiesta dei curdi, che erano stati i principali alleati sul campo contro l'Isis.

Questo fa sì che l'area di vicinato dell'Europa sia quella in cui le potenze revisioniste possono fomentare le maggiori tensioni, al fine di costringere gli USA a impegnare risorse in aree non strategiche, data l'incapacità degli europei di garantirne la stabilità. Il vuoto di potere che si è creato con lo spostamento del focus strategico americano sul Pacifico è dunque una delle condizioni dell'instabilità della nostra area di vicinato.

La concomitanza con le imminenti elezioni presidenziali americane ha reso poi ancora più ridotta la volontà e la capacità dell'amministrazione americana di incidere per stabilizzare quest'area, dal momento che la politica estera è un tema su cui Trump e Harris propongono prospettive piuttosto differenti.

3) Il vuoto di potere europeo, ovvero l'incapacità dell'Unione Europea di dotarsi di una politica estera e di difesa unica, è l'altra condizione dell'instabilità della nostra area di vicinato.

L'UE, con USA e Cina è uno dei tre poli economici mondiali, che hanno anche la più alta spesa militare mondiale. Ma la spesa europea è del tutto inefficiente, a causa dell'assenza di una difesa europea. I 27 Stati membri dell'UE spendono per la difesa il 35% degli USA con una capacità del 10%, cioè la maggior parte della nostra spesa militare non produce sicurezza.

La Russia ha il PIL della Spagna e non ha più un potenziale economico da aspirante egemone mondiale, quindi la sua politica espansionistica non provoca una reazione americana, perché non incide direttamente sullo scontro egemonico mondiale. E dato che ha ereditato dall'URSS un significativo arsenale nucleare e apparato bellico, **il regime di Putin adotta una politica aggressiva per legittimarsi**. Nonostante la debolezza economica ha potuto **intervenire militarmente e installare basi militari in Georgia, Moldavia, Georgia, Crimea, Siria, Bielorussia e Ucraina, grazie al vuoto di potere europeo**.

Gli europei spendono per la difesa il doppio della Russia (era quasi il triplo prima dell'invasione russa dell'Ucraina) senza avere nei suoi confronti alcuna capacità di deterrenza e alcuna capacità di svolgere un ruolo di mediazione rispetto alla guerra in Ucraina, sul suolo europeo. Lo stesso vale in Medio Oriente, nonostante l'UE sia il primo partner commerciale di Israele e il maggior donatore di aiuti alla Palestina.

La politica, come i mercati, agisce sulle aspettative. Se vogliamo che Putin accetti una soluzione negoziata al conflitto bisogna decidere di realizzare l'unione della difesa e della politica estera. Nel momento in cui si manifestasse una volontà e un potere europeo, in grado di colmare il vuoto di potere attuale, la Russia avrebbe un interesse a trattare finché questo potere europeo non si è consolidato, sperando così che le pulsioni centrifughe in Europa prevalgano nuovamente impedendone il consolidamento, che è invece il nostro interesse primario.

b) Per la prima volta l'Unione Europea è circondata da nemici e non è certa della garanzia della sicurezza americana.

La Russia ha come obiettivo impedire una maggiore integrazione e favorire in ogni modo la dissoluzione dell'Unione, condizione di possibilità per la sua politica espansionistica. I finanziamenti e le azioni di propaganda a sostegno delle forze politiche più ostili all'integrazione europea ce lo ricordano.

Questa nuova situazione fa sì che **a differenza del passato la politica di allargamento dell'Unione invece di allargare l'area di stabilità, rischia di provocare conflitti militari**. La prima invasione russa dell'Ucraina, con l'annessione della Crimea e lo stabilimento di truppe nelle regioni del Donetsk, è avvenuta dopo Euromaidan e il tentativo dell'Ucraina di stringere un accordo di partnership con l'Unione. **Dopo la seconda invasione russa dell'Ucraina, è evidente il rischio che qualcosa di analogo accada in Moldavia e Georgia, usando le truppe già stazionate in Transnistria e Nagorno Karabakh, se si avvicinassero all'UE**. La scelta di concedere lo status di Paesi candidati richiede la rapida creazione di una politica estera e di difesa in grado di garantirne la sicurezza in vista dell'adesione. Tali Stati hanno diritto a scegliere l'adesione all'Unione Europea e quindi ad un modello liberal-democratico e di economia sociale di mercato. Ma non possiamo ignorare il contesto geopolitico attuale, ben diverso che in passato.

La penetrazione della Cina avviene attraverso mezzi finanziari, e anch'essa tende preferibilmente a favorire i governi che manifestano una maggiore avversione all'integrazione europea. La **Cina ha l'interesse a che i conflitti proseguano**, sia dal punto di vista economico (l'Occidente ci dedica risorse e la Russia diventa sempre più un suo satellite economico) che politico, con la dimostrazione dell'incapacità dell'Occidente di garantire l'ordine mondiale, e la possibilità di mettere in evidenza i doppi standard che ne caratterizzano la prospettiva in Medio Oriente. Il sostegno cinese all'ONU alle posizioni palestinesi e alla linea dei Paesi musulmani da parte di uno Stato che perseguita la minoranza musulmana dei Uiguri ci ricorda la spregiudicatezza e il realismo politico che caratterizza la politica estera cinese.

Il fatto che il focus strategico americano si sia spostato strutturalmente sul Pacifico rende **precaria la garanzia di sicurezza americana**, che comunque non copre più l'area di vicinato. Questo dato non cambierà, **chiunque vinca le elezioni americane**. Sotto l'Amministrazione Biden – un presidente fortemente atlantista – **la NATO al Vertice di Madrid**, ha approvato un nuovo piano di difesa, **il New Force Model³**, che prevede il **dispiegamento di 100.000 unità pronte in 10 giorni; altri 200.000 tra 10 e 30 giorni; e altri 500.000 in 30-90 giorni. I primi 300.000 dovrebbero essere europei**. Mentre unità americane sono previste solo nel quadro del terzo scaglione da 500.000, se necessari. Non c'è indicazione migliore del fatto che **la sicurezza dell'Europa dipenderà dagli europei**.

c) L'Europa è l'area che subisce maggiormente l'impatto delle crisi geopolitiche.

Dopo l'invasione russa dell'Ucraina paghiamo l'energia circa il doppio rispetto a Stati Uniti e Cina. E dato che l'energia serve per la produzione e il trasporto di qualunque cosa, ciò comporta nel medio periodo il **rischio di una de-industrializzazione** e di un accelerato declino economico.

Inoltre, **l'Europa è la destinazione di flussi migratori che sono influenzati dall'intensificarsi delle crisi nell'area di vicinato**. Finora i disaccordi e gli opposti nazionalismi degli Stati membri hanno impedito una politica europea sulle migrazioni in grado di prevedere, e quindi gestire, adeguati flussi legali. Ciò di fatto delega la politica migratoria a gruppi criminali di trafficanti di uomini. Per ragioni geografiche **l'Italia è tra i Paesi più esposti**, e quindi ha **maggiore interesse a dotare l'UE degli strumenti necessari per stabilizzare l'area di vicinato**.

L'UE aveva i più stretti rapporti economici con la Russia, è il primo partner commerciale di Israele, e il maggiore donatore e sostenitore dell'Autorità palestinese. Eppure, non avendo una politica estera europea, né una significativa capacità militare, gli europei osservano le crisi nell'incapacità di esprimere una posizione o un'iniziativa. Sperano di volta in volta che il Papa, Erdogan, Xi Jinping, Biden, il Qatar o chiunque altro, sia in grado di prendere un'iniziativa diplomatica per arrivare a una tregua o a una pace nei teatri di conflitto attuali.

Eppure l'UE sembra non rendersi conto che tutte queste crisi sono tentativi di disintegrare l'attuale ordine mondiale, e in questo senso una sorte di **terza guerra mondiale a pezzi, come sostiene Papa Francesco**. L'UE ricorda gli Stati Uniti nella prima fase della Prima Guerra Mondiale, quando già si combatte in Europa dall'estate 1914, ma gli Stati Uniti fanno di tutto per rimanerne fuori. Mandano aiuti, ma rimangono neutrali nonostante episodi gravissimi che li coinvolgono come l'affondamento del Lusitania nel maggio 1915. Alla fine gli Stati Uniti sono entrati in guerra solamente nell'aprile 1917, tre anni dopo l'inizio del conflitto ed hanno fatto la differenza.

La riluttanza con cui gli europei aiutano l'Ucraina – abbiamo inviato varie tipologie di armi con mesi o anni di ritardo rispetto alla richiesta, e/o in misura molto limitata, e/o con vincoli d'uso stringenti – e il fatto che non abbiano ancora avviato una seria iniziativa volta a creare una difesa europea, mostra la non comprensione della nuova situazione geopolitica.

Esattamente come dopo la crisi finanziaria del 2008, si susseguono le riunioni del Consiglio europeo, che riunisce i Capi di Stato e di governo degli Stati membri, che approvano all'unanimità Conclusioni che sono un minimo comun denominatore fatto di principi generali con scarsa operatività. **Nemmeno un condomino è**

³ Cfr. Bosica J.M., *NATO's New Force Model: A Watershed Step for the Alliance's Deterrence, Defence and Crisis Management Missions in a Complex Euro-Atlantic Security Landscape*, Atlantic Forum, disponibile su https://www.atlantic-forum.com/atlantica/natos-new-force-model-a-watershed-step-for-the-alliances-deterrence-defence-and-crisis-management-missions-in-a-complex-euro-atlantic-security-landscape#_ednref1.

gestito con deliberazioni all'unanimità dell'assemblea dei condomini. Eppure sulle materie più importanti, dalla politica estera e di difesa alla fiscalità e al bilancio, **nell'UE vige ancora il diritto di veto**.

Una situazione analoga ha caratterizzato la Dieta polacca e ha portato alle spartizioni della Polonia e alla scomparsa dello Stato polacco. Fingiamo di non sapere che questa è l'origine dei nostri mali. Eppure **nessuno proporrebbe in Italia di abolire il Consiglio dei Ministri per sostituirlo con un Consiglio dei Presidenti di Regione che deliberi all'unanimità**.

Ha ragione il **Presidente del Consiglio Giorgia Meloni a sottolineare “Nell'attuale contesto internazionale la necessità per l'Europa di diventare finalmente un gigante geopolitico”⁴** e che **“Siamo di fronte a una fase della geopolitica completamente nuova, sempre più animata da sfide interconnesse tra loro e che principalmente ci dice una cosa: non esistono più blocchi omogenei, e l'interdipendenza dei nostri destini è un fatto. Così come è un fatto che l'ordine al quale eravamo abituati non è più scontato, la centralità del nostro Continente non è più scontata. Il rapporto Letta sul mercato interno e, ancor più, il rapporto Draghi sulla competitività europea, hanno fotografato con chiarezza i numeri e le ragioni della nostra perdita di ruolo negli ultimi decenni”⁵**.

D'altronde l'adagio secondo cui **“l'UE è un gigante economico, un nano politico e un verme militare”**, in realtà indica che **l'Unione è forte e gli Stati membri deboli**. Perché in campo economico, dove gli Stati membri hanno costruito una sovranità europea, seppur incompleta, l'Europa è un gigante. Nei settori in cui la sovranità è rimasta esclusivamente nazionale, siamo nani e vermi. E come ribadito dal Presidente Meloni, l'attuale contesto geopolitico lo rende particolarmente evidente.

2. Le ragioni economiche di una difesa europea

Tra le principali ragioni addotte per spiegare la necessità di una difesa Europea, una delle più evidenti riguarda i costi della non-Europa della difesa, cioè della mancanza di una difesa europea. **I 27 Stati membri insieme hanno la terza spesa militare mondiale, dopo Stati Uniti e Cina. Spendono per la difesa circa l'1,7% del PIL, mentre tutto il bilancio dell'Unione Europea è circa l'1% del PIL.**

Spendiamo per la difesa una volta e mezzo l'intero bilancio comunitario. Prima dell'invasione russa dell'Ucraina la **nostra spesa militare era quasi il triplo della Russia**. Ora, con il massiccio aumento della spesa militare russa, è circa **il doppio. E senza alcuna capacità di deterrenza nei suoi confronti**. Spendiamo **il 35% degli USA, con una capacità del 10%**. Il che significa che oltre 2/3 della nostra spesa militare è inutile rispetto alla produzione di sicurezza.

L'intervento militare di alcuni Paesi europei in Libia ha mostrato in modo lampante la situazione. Dopo pochi giorni francesi e britannici – che si considerano grandi potenze militari – finirono le munizioni e furono costretti a chiederle agli americani. Le difficoltà a sostenere lo sforzo bellico ucraino lo ha confermato.

In particolare **l'Italia non ha ancora raggiunto l'obiettivo minimo per la spesa per la difesa al 2% del PIL** fissato dalla Nato. E le sue condizioni di finanza pubblica non sembrano suggerire la possibilità di un significativo aumento della spesa per la difesa. Uno dei candidati alla presidenza degli USA, Trump, ha

⁴ Cfr. Le dichiarazioni congiunte al termine dell'incontro con il primo ministro della Repubblica Ceca Petr Fiala il 23 maggio 2023, disponibili su <https://www.governo.it/it/media/incontro-con-il-primo-ministro-della-repubblica-ceca/25771>.

⁵ Cfr. Le Comunicazioni al Parlamento del 15 ottobre 2024, disponibili su <https://www.governo.it/it/articolo/consiglio-europeo-del-17-18-ottobre-comunicazioni-al-senato-del-presidente-meloni/26804>.

pubblicamente sostenuto che il raggiungimento di quel target minimo rappresenta una condizione essenziale per poter godere della solidarietà americana sul piano della sicurezza.

Più in generale lo scenario geopolitico ha mostrato come la progressiva riduzione della spesa per la difesa in Europa dopo la fine della Guerra Fredda abbia provocato dei limiti molto significativi alla nostra capacità di difesa, che richiederanno massicci investimenti per essere colmati. Ma le condizioni finanziarie degli Stati membri - di fronte alle sfide economiche, sociali, tecnologiche messe in evidenza dal Rapporto Draghi⁶ presentato lo scorso settembre – rendono molto difficile aumentare significativamente la spesa nazionale per la difesa.

Peraltro, se anche si verificasse **tale aumento, con l'attuale livello di frammentazione e inefficienza della spesa, ciò non garantirebbe affatto la sicurezza dell'Europa**. A causa della duplicazione per 27 delle forze armate e ad un numero eccessivo di sistemi d'arma, la nostra spesa è inefficiente. Abbiamo molti più militari degli USA, ma meno addestrati, meno equipaggiati, ecc. La percentuale della nostra spesa per il personale (stipendi) è molto maggiore di quella che va in ricerca, innovazione, armamenti, ecc. Negli USA avviene il contrario. Spesso stanziamo fondi per acquistare determinati mezzi ma non quelli per garantirne un adeguato utilizzo: ad esempio acquistiamo degli aerei, ma il numero di ore che i nostri piloti possono utilizzarli è molto più basso di quelli americani.

Tutto questo rende drammaticamente **urgente un rapido processo di integrazione nel campo della politica estera e di difesa**.

3. Quale modello di difesa europea?

Attualmente l'UE è considerata **una potenza civile e un modello di soft power**. Ma di fronte a guerre e crisi geopolitiche sempre più gravi, ha **bisogno di dotarsi anche di una capacità militare adeguata** alle sfide. Ciò non significa che debba trasformarsi in una super-potenza militare, né trascurare quegli elementi di soft power che l'hanno caratterizzata finora.

Recentemente Luigi Gianniti ha opportunamente invitato a riscoprire e rilanciare i contenuti del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa, firmato dai Paesi fondatori nel 1951, ma mai entrato in vigore, se si vuole costruire una **vera Unione Europea della difesa**, come proposto dalla Presidente von der Leyen, chiedendo al Parlamento Europeo di confermarla alla guida della Commissione⁷. Una delle caratteristiche principali del Trattato era la creazione di una forte capacità centrale di decisione e controllo, accanto a un accentramento molto più limitato della gestione diretta quotidiana delle truppe.

Domenico Moro, partendo dall'analisi della realtà attuale delle difese nazionali e dell'esperienza storica, suggerisce che l'unico modello possibile di difesa europea, specialmente all'inizio, sia quello duale, come avvenuto negli Stati Uniti d'America dopo la ratifica della Costituzione del 1787⁸. Modello duale significa una **capacità militare europea limitata, cioè un esercito federale piccolo, ma in grado di coordinare gli eserciti nazionali**; come negli Stati Uniti il piccolo esercito federale poteva all'occorrenza ricorrere alle milizie nazionali degli Stati membri.

⁶ Cfr. Draghi M. *The future of European Competitiveness*, disponibile su https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059.

⁷ Cfr. Gianniti L., *Difesa: passato e futuro*, in *Aspenia*, n. 3 del 2024.

⁸ Cfr. Moro D., *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Il Mulino, Bologna, 2018.

Negli Stati Uniti questo è modello è durato fino alla guerra civile, in cui proprio le milizie nazionali degli Stati confederati hanno costituito l'esercito confederato, contro l'esercito federale e le milizie nazionali degli altri Stati. Forse senza quell'esperienza quel modello sarebbe durato anche di più.

Un altro aspetto fondamentale è che probabilmente la **difesa europea sarà non solo duale ma anche residuale. Ovvero concepita come pilastro europeo della NATO, cioè in grado di essere utilizzata autonomamente, quando gli Stati Uniti non siano disponibili a partecipare** e la struttura complessiva della NATO non sia disponibile. Ma va pensata anche per essere utilizzata quanto più spesso possibile all'interno dell'Alleanza Atlantica, che continuerà a essere la struttura di difesa di riferimento fondamentale per i paesi europei rispetto alla garanzia complessiva della sicurezza.

Un **pilastro europeo della NATO che dovrà essere militare e politico, per rafforzare l'Alleanza Atlantica.** E potrebbe portare **all'ingresso dell'UE in quanto tale nell'Alleanza Atlantica.** Sapendo che la creazione di un pilastro europeo della NATO trasformerà la stessa da una un'alleanza ineguale – in cui c'è un solo grande albero, gli Stati Uniti, e tanti cespugli più o meno piccoli – in una tra eguali o quasi. In sostanza avviare la costruzione di una difesa europea basata su un modello duale significa creare a livello europeo una **capacità operativa autonoma da un lato, ed una capacità di comando e controllo dall'altro, insieme alla progressiva standardizzazione del concetto strategico, delle tipologie di arma** e così via.

Oltre a implementare rapidamente **la forza di intervento rapido per missioni esterne da 5.000 unità prevista dalla Bussola strategica entro il 2025,** bisognerebbe decidere di **implementare la decisione presa nel 1999 dal Consiglio Europeo di Helsinki di creare una forza di intervento rapido di 60.000 unità,** che non è mai stata realizzata, **entro l'attuale legislatura europea.** Ciò darebbe il segnale della reale volontà di avviare la costruzione di una capacità autonoma di difesa europea, intesa come pilastro europeo della NATO.

Per avere il consenso dell'opinione pubblica (su cui si veda l'ultima parte di questo testo) a una difesa europea è essenziale chiarire che la creazione di **una difesa europea ha lo scopo di contribuire alla pace** e alla stabilità mondiale e non di contribuire all'attuale corsa agli armamenti – la spesa militare mondiale ha tassi di crescita molto elevati dal 2018 in poi, superando ormai 2000 miliardi di dollari – o allo scontro egemonico mondiale. A tal fine Alfonso Iozzo e Domenico Moro, del Centro Studi sul Federalismo, propongono che l'UE nel perseguire la propria unità politica, includa nella sua "Costituzione" un **articolo analogo all'art. 11 della Costituzione Italiana,** per impegnarsi a promuovere la pace attraverso condivisioni di sovranità su un piano di parità nel quadro delle organizzazioni internazionali mondiali⁹.

Per dare immediata concretezza ad una simile prospettiva **l'UE dovrebbe impegnarsi ad applicare unilateralmente il Capo VII della Carta ONU,** mettendo una parte del suo strumento militare permanentemente a disposizione del Consiglio di Sicurezza. Ad esempio prevedendo che nel momento in cui sarà pronta la Forza di intervento rapido da 60.000 unità, quella da 5.000 prevista dalla Bussola Strategica verrà messa a disposizione del Consiglio di Sicurezza. Questo da un lato **aprirebbe la porta alla riforma dell'ONU** – recentemente discussa nel Summit sul futuro – e **all'ingresso dell'UE in quanto tale nel Consiglio di Sicurezza,** attraverso l'europeizzazione del seggio permanente francese, e magari delle altre grandi organizzazioni regionali mondiali. Dall'altro spingerebbe le altre realtà attualmente membri permanenti o aspirante tali a fare lo stesso, rafforzando significativamente la capacità collettiva dell'ONU di agire a difesa della pace. Inoltre, aprirebbe la strada alla **fusione della partecipazione Stati membri in altre organizzazioni internazionali, come il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, ove tale scelta renderebbe l'Unione l'attore più rilevante e decisivo,** e in grado di proporre una riforma complessiva capace di includere il sud globale e di ristabilire un ordine mondiale in grado di garantire la stabilità.

⁹ Cfr. Iozzo A. e Moro D., *Come l'UE può promuovere un nuovo ordine mondiale*, disponibile su <https://csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/come-l-ue-puo-promuovere-un-nuovo-ordine-mondiale>.

Ciò rafforzerebbe quanto fatto finora con il Fondo Europeo per la Difesa, la European Peace Facility, e le cooperazioni strutturate permanenti sulla difesa, che hanno avviato una serie di progetti di collaborazione a livello di **industria della difesa**. E su questo punto la svolta sarebbe la **fusione dei due progetti concorrenti del Tempest e dello SCAF franco-tedesco-spagnolo**, eventualmente prevedendo adeguati incentivi finanziari in tal senso.

Sarebbe il segnale della svolta verso la riduzione dei sistemi d'arma ed una vera industria europea della difesa, a più riprese auspicata anche da Roberto Cingolani, amministratore delegato di Leonardo, la più importante industria italiana del settore. Allora l'obiettivo lanciato dalla Presidente von der Leyen di rafforzare l'industria della difesa per permettere agli europei entro il 2030 di acquistare il 50% dei propri armamenti prodotti in Europa – **attualmente il 78% è acquistato da fornitori extra-UE, principalmente gli USA¹⁰** – diventerebbe realistico.

Rispetto alla creazione di una **struttura di comando e controllo**, una possibile soluzione proposta in vari scritti da Moro, sarebbe **l'europeizzazione dell'Eurocorpo**. L'Eurocorpo è essenzialmente una struttura di comando e controllo, con sede a Strasburgo. È l'erede della Brigata franco-tedesca, ed è **già formalmente integrabile nelle missioni NATO**. Oltre a Francia e Germania, né fanno parte a pieno titolo (framework nations) anche Belgio, Lussemburgo, Spagna e Polonia. E sono membri associati Austria, Italia, Romania, Grecia, e Turchia.

Germania, Francia, Italia, Polonia, Spagna, e Olanda da sole fanno oltre il 75% della spesa per la difesa dei 27 Stati membri; e se si aggiungono Grecia, Svezia, Belgio, Finlandia, e Romania si arriva al 90%. Se Italia, Romania e Grecia passassero da membri associati a membri pieni, e Olanda, Svezia e Finlandia entrassero anch'esse nell'Eurocorpo, rafforzandone le capacità operative di comando e controllo, e di coordinamento delle difese nazionali si potrebbe procedere con rapidità verso la creazione di una difesa europea, inclusa la Forza di intervento rapido da 60.000 unità decisa a Helsinki.

Resterebbe poi da affrontare la questione della **deterrenza nucleare**. Una difesa europea, anche duale e residuale, implica una dottrina strategica. Ciò richiede una decisione anche riguardo alla deterrenza nucleare.

La **Francia è oggi l'unico Stato membro dotato autonomamente dell'arma atomica**, e non ha alcuna intenzione di rinunciarvi. **Ma nel quadro della NATO anche altri Paesi europei, inclusa l'Italia, hanno a disposizione armi nucleari**. La creazione di una difesa europea in ultima istanza richiede almeno l'estensione del raggio d'azione di tale deterrente a tutta l'Unione. Il cancelliere Scholz poco dopo l'invasione russa dell'Ucraina aveva segnalato la disponibilità della Germania ad investire sulla deterrenza francese nel quadro di una sua progressiva europeizzazione. Quella è la strada da seguire insieme all'europeizzazione delle altre capacità nucleari europee.

Tutto ciò non implica di abbandonare la tradizione europea di un forte impegno civile, e di una specifica capacità di interazione tra componenti civili e militari nel quadro di missioni di ricostruzione e pacificazione. La creazione di **corpi civili di pace, di forme di servizio civile europeo dedicate alla promozione della pace e della cooperazione internazionale** potrebbero essere ulteriori e fondamentali elementi nel quadro della costruzione di una difesa europea coerente con la tradizione ed i valori dell'UE.

¹⁰ Cfr. Il Rapporto *Much more than a market*, curato da Enrico Letta, disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

4. Forme di finanziamento di una difesa europea

Per procedere verso una difesa europea bisogna accordarsi su come finanziarla. Le difese nazionali sono finanziate dai bilanci nazionali, cioè dalle tasse e dal debito pubblico emesso dagli Stati. **A regime una difesa europea dovrebbe essere finanziata dal bilancio dell'UE, cioè dalle tasse e dal debito pubblico europeo.**

Nel gergo europeo le tasse sono chiamate "risorse proprie". Tutte quelle di cui si discute hanno la peculiarità, rispetto alle tasse nazionali, di non andare a colpire i soliti noti. Nell'UE si discute della tassa sulle transazioni finanziarie speculative, sulle multinazionali dell'economia digitale, sulle produzioni inquinanti (cioè su chi produce e si arricchisce scaricando i costi sulla collettività attraverso l'inquinamento dell'aria, dei terreni, delle falde acquifere), sulle importazioni prodotte senza rispettare gli standard ambientali europei, sull'uso della plastica monouso (che sta producendo effetti devastanti in termini di inquinamento degli ambienti marini). Insomma, su tutti quei soggetti che gli Stati membri oggi non riescono a tassare, a causa del ricatto di spostare i propri investimenti altrove.

Senza dimenticare che una Comunicazione della Commissione Juncker del 2019¹¹ indicava che il passaggio progressivo alla **maggioranza qualificata in materia** fiscale avrebbe permesso una parziale armonizzazione fiscale – cioè abolire i paradisi fiscali dentro l'UE e alcuni aspetti deleteri della competizione fiscale interna – comportando **circa 239 miliardi di euro di gettito in più all'anno** a livello europeo. **La spesa complessiva per la difesa dei 27 Stati membri nel 2022 è stata di 240 miliardi.**

Ma per la fase di avvio l'esperienza europea ci offre diversi possibili modelli, che possono anche essere combinati in modo creativo.

Si potrebbe **finanziare un'unione della difesa come fatto con l'unione monetaria**. Quando abbiamo creato la Banca centrale europea (BCE) abbiamo messo insieme il 20% delle riserve delle banche centrali nazionali che si univano. Si potrebbe **mettere in comune il 20% dei bilanci per la difesa di ciascuno Stato membro** per finanziare la difesa europea. Questo riconoscerebbe il **carattere duale della difesa europea, con una capacità centralizzata limitata (20%), ed una parte preponderante (80%) che rimarrebbe gestita a livello nazionale.**

Qualcosa di analogo era di fatto stato ipotizzato dal Presidente del Consiglio italiano **Mario Draghi** di fronte all'invasione russa dell'Ucraina, dopo che il cancelliere tedesco Olaf Scholz nel Parlamento tedesco promise 100 miliardi di investimento per la difesa. Draghi osservò nel Parlamento italiano che tutti gli Stati europei si sarebbero trovati ad aumentare la spesa per la difesa e a **raggiungere il target NATO del 2%**. E invitò a realizzare tale **aumento a livello europeo invece che a livello nazionale**. Dal momento che la spesa europea per la difesa era allora circa l'1,5% del PIL, ciò comporterebbe di dedicare uno **0,5% alla difesa europea**. In pratica, **concentrare il 25% della spesa militare a livello europeo**, mantenendo il 75% a livello nazionale.

Si potrebbe sfruttare il **precedente** e il modello del Piano Juncker, il **Fondo europeo per gli investimenti strategici, che prevedeva che i contributi nazionali al Fondo venissero scorporati dal calcolo del deficit strutturale**. Era la prima volta che veniva accettata una Golden rule sugli investimenti, grazie al fatto che il Piano Juncker era gestito centralmente, in comune, dalla Banca europea degli investimenti (BEI). Quindi tutti erano tranquilli che i contributi nazionali sarebbero davvero stati spesi in investimenti.

Invece la **golden rule nazionale è sempre stata respinta, perché tutti temono che ciascuno Stato metta sotto la categoria di spese esentabili ogni genere di spesa corrente**. Si potrebbe prevedere una **Golden rule sui contributi nazionali al Fondo europeo per la difesa, alla European Peace facility e ai progetti realizzati nel quadro della Cooperazione strutturata permanente sulla difesa**. In pratica i fondi nazionali destinati alla

¹¹ Cfr. *Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy* COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A8%3AFIN>.

difesa europea verrebbero scorporati dal calcolo del deficit nell'ambito del rinnovato Patto di stabilità e crescita. Questo creerebbe un incentivo per gli Stati membri, in difficoltà a finanziare la spesa militare, a farlo attraverso gli strumenti comuni europei.

Si potrebbe riprendere in parte l'esperienza del Next Generation EU, cioè fare **debito pubblico europeo per finanziare una capacità di difesa europea, cioè progetti militari congiunti, programmi di industria militare transnazionali realizzati nell'ambito della Cooperazione Strutturata Permanente e gli acquisti in comune per quel che riguarda strumenti di difesa, armamenti, munizioni e così via. Ma senza trasferire i fondi agli Stati per progetti nazionali**, come avvenuto con il Next Generation EU.

Infine, si può pensare a **combinare in modo virtuoso questi modelli** prevedendo la **messa in comune di una quota di spesa per la difesa dei bilanci nazionali, unita alla Golden rule rispetto al finanziamento degli strumenti europei da parte degli Stati membri, in modo da spingere ad aumentare la quota messa in comune, e con l'accordo di finanziarne una quota concordata con il debito europeo**.

Senza dimenticare però che il problema fondamentale non sono le risorse. Gli europei spendono per la difesa l'1,6% del PIL, una volta e mezzo il bilancio comunitario, oltre il doppio della Russia. Il nodo è spendere insieme, creando una difesa europea e un'industria militare europea, superando gli sprechi inaccettabili dovuto al mantenimento di 27 difese nazionali separate e distinte. Anche se poi negli ultimi decenni queste difese nazionali hanno agito quasi sempre solo nel quadro di missioni multilaterali. Quasi nessuna ha mai fatto da sola, né potrebbe farlo.

5. Una governance efficace e democratica per la difesa europea

Una questione fondamentale per poter procedere verso la difesa europea è individuare un sistema di **governance efficace e democratica**. Cioè in grado di decidere e agire nei tempi indispensabili di fronte alle urgenze e alle necessità che nel tempo si possono manifestare sul piano della difesa. **Non avrebbe senso creare uno strumento militare europeo senza poterlo mai usare a causa di un sistema decisionale paralizzato dall'assegnazione di un diritto di veto a ciascun Paese membro**¹².

È evidente il legame tra la politica estera, di sicurezza e di difesa. **Una difesa europea, come qualsiasi strumento militare, deve essere al servizio di una politica estera e di sicurezza**. La stessa questione è emersa durante il tentativo di costruzione di una Comunità europea di difesa negli anni '50 – e molti dei contenuti di quel Trattato, poi non ratificato, continuano a mantenere una loro rilevanza e validità. Allora la Francia con Monnet e Pleven propose di creare una difesa europea. L'Italia, con Alcide De Gasperi, a partire da una proposta di Altiero Spinelli, pose il problema di creare anche una Comunità Politica Europea.

Creare una **difesa europea richiede l'unione politica**, ovvero dotare l'Unione Europea di una vera politica estera e di sicurezza. Ciò implica la creazione di una struttura di governo europeo democratico responsabile della politica estera, di sicurezza e difesa. Cioè di un'Unione che parli davvero con una voce sola nel mondo.

Per farlo bisogna **assegnare alla Commissione i poteri di rappresentanza dell'UE** che attualmente detiene solo in materia di commercio, dove l'Unione ha una competenza esclusiva e la Commissione negozia i trattati

¹² Sui contenuti di questo paragrafo invito a rileggere le considerazioni del Presidente del Consiglio Mario Draghi contenute nella replica in Senato nella seduta del 16 dicembre 2021; nella sua Relazione alla Camera dei Deputati il 1 marzo 2022; e in quella al Parlamento Europeo il 3 maggio 2022, in cui ha sottolineato anche la necessità di avviare una riforma dei Trattati.

con gli altri Paesi e ci rappresenta nell'Organizzazione mondiale del commercio. Non si può avere una politica estera europea se nelle organizzazioni internazionali siedono invece gli stati membri, con posizioni diverse.

Recentemente, sulle risoluzioni ONU sul cessate il fuoco a Gaza, gli Stati membri si sono divisi in favorevoli, contrari, e astenuti. Data la differenza di opinioni alcuni erroneamente concludono che una politica estera europea sia impossibile. Ma in ciascuno Stato europeo si trovano persone e partiti con quelle diverse posizioni: la diversità di opinioni in politica è normale. Ma negli Stati c'è un governo in grado di prendere una posizione. Lo stesso vale per l'UE: **per avere una politica estera non serve un'irrealistica omogeneità di vedute, ma strumenti istituzionali per decidere democraticamente, cioè senza l'unanimità.**

Pertanto, è stata molto opportuna la **scelta del Governo Meloni di aderire, attraverso il Vicepremier e Ministro degli Esteri Antonio Tajani, al "Gruppo degli amici del voto a maggioranza qualificata nella politica estera e di sicurezza comune dell'UE", lanciato il 4 maggio 2023.** Tale posizione mostra la consapevolezza del Governo rispetto alle scelte istituzionali da compiere a livello europeo, e **richiede un'iniziativa politica in ambito europeo coerente con tale consapevolezza e ambizione.**

In ultima istanza l'Unione politica e la rappresentanza dell'UE nelle sedi internazionali implica l'europeizzazione del Seggio francese nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, esattamente come l'unione monetaria è stata l'europeizzazione del marco tedesco. Naturalmente questo può esser fatto gradualmente, ad esempio prevedendo la partecipazione di un Rappresentante della Commissione accanto a quello francese, e con l'impegno di quest'ultimo ad attenersi alle decisioni e posizioni assunte a livello UE. Per poi arrivare a una diretta rappresentanza dell'UE in sede ONU.

Ciò sarebbe reso più facile se l'UE, nel momento in cui costituisse una propria autonoma capacità di difesa, decidesse di applicare unilateralmente il Capo VII della Carta delle Nazioni Unite, come suggerito precedentemente. Sarebbe una spinta molto forte alle integrazioni regionali nelle altre aree, in modo da poter essere rappresentate in quanto tali nel Consiglio di Sicurezza. Cioè, potrebbe avere un effetto straordinariamente positivo in generale rispetto ai vari processi di integrazione e quindi di stabilizzazione di diverse aree del mondo, oltre che a livello di cooperazione tra tutte queste grandi aree sul piano mondiale.

Tutto ciò implica il rafforzamento delle competenze e dei poteri di governo della Commissione europea, che è l'embrione di un governo parlamentare dell'UE, perché è l'esecutivo che gestisce il bilancio e le politiche ed è responsabile di fronte al Parlamento. I partiti europei alle elezioni presentano il proprio candidato alla presidenza della Commissione oltre al loro programma, analogamente a quanto accade nelle elezioni parlamentari nazionali, contribuendo a fornire legittimità democratica al processo di formazione dell'esecutivo europeo.

La scelta della Presidente von der Leyen di prevedere all'interno della Commissione **un commissario per la difesa** va nella giusta direzione. A patto che non sia solo un commissario per l'industria della difesa. Inoltre, bisogna **rafforzare i poteri e le competenze dell'Alto Rappresentante** per la politica estera e di sicurezza per trasformarlo in un vero Ministro degli Esteri. Bisognerà creare una **commissione per la difesa nel Parlamento europeo**. E soprattutto modificare il processo decisionale su queste competenze, **superando la regola dell'unanimità nel Consiglio**, dove siedono i governi degli Stati membri, per passare alla maggioranza qualificata. Ciò è indispensabile per poter prendere decisioni in tempi ragionevoli, specialmente di fronte a delle crisi.

Mentre l'unanimità rende possibile il ricatto da parte dei singoli Stati, a volte per questioni che non c'entrano niente con la decisione da prendere, ma semplicemente per sfruttare l'opportunità posta dalle decisioni all'unanimità su una questione urgente che preme a tutti, per ottenere qualcosa in cambio su dei dossier completamente differenti. Ciò testimonia di quanto l'unanimità sia un sistema tanto inefficiente quanto antidemocratico.

6. Avviare un percorso verso una difesa europea

Abbiamo l'interesse, addirittura la **necessità di costruire una difesa europea. Per procedere serve un piano, una leadership, una decisione** in tal senso.

È poco realistico pensare che una difesa europea con una capacità di deterrenza significativa, finanziata in modo adeguato e con una governance politica democratica ed efficace possa essere creata con uno schiocco di dita. Servirà un **percorso per giungere all'unione politica e della difesa**. Anche l'Unione monetaria è stata realizzata attraverso tre tappe, nel quadro di un percorso e di una sequenza definiti nel Trattato di Maastricht del 1992, e con una scadenza entro cui raggiungerle, il 1999. Lo stesso va fatto ora **per restituire agli europei una soggettività internazionale, con una politica estera, di sicurezza e difesa**.

Si potrebbe partire **dall'implementazione immediata della piccola forza di intervento rapido da 5.000 unità prevista dalla Bussola Strategica e da un accordo per realizzare quella da 60.000 unità decisa a Helsinki dal Consiglio Europeo nel 1999 entro la prossima legislatura europea (2029)**. Preferibilmente prevedendo che, raggiunto il secondo stadio, **quella di 5.000 unità possa essere messa unilateralmente a disposizione dell'ONU** nel quadro di una riforma che veda l'UE in quanto tale come membro del Consiglio di Sicurezza – eventualmente attraverso un affiancamento della Francia, come indicato in precedenza – e invitando gli altri membri permanenti a fare altrettanto.

Contemporaneamente, bisognerebbe procedere con il **rafforzamento dell'Eurocorpo**, come struttura di comando e controllo in grado appunto di gestire e coordinare operazioni ed eventualmente contingenti delle unità nazionali. E con la sua **europizzazione, inizialmente attraverso la Cooperazione Strutturata Permanente**, e poi nel quadro di una riforma dei Trattati.

Andrebbe decisa la **fusione dei progetti Tempest e SCAF prevedendo incentivi finanziari attraverso il Fondo Europeo per la Difesa**, per aprire la via verso un'industria europea della difesa e una standardizzazione dei sistemi d'arma. Mentre la base giuridica utilizzata per l'acquisto in comune dei vaccini potrebbe essere usata per avviare un **sistema europeo di approvvigionamento nel campo della difesa**.

Resta poi la definizione di una **dottrina strategica europea, anche per quanto riguarda la deterrenza nucleare**. Inizialmente, una soluzione potrebbe essere l'estensione di quella francese a tutta l'UE in cambio di investimenti comuni per il suo rafforzamento, e l'utilizzo delle capacità nucleari in dotazione di alcuni Stati europei in virtù di accordi specifici con gli USA e la NATO.

Alcuni sostengono che tutto questo richieda “solo” la volontà politica di farlo. Non ci sarebbe dunque bisogno di una riforma complessiva dell'Unione. Ma la realtà è che **non si procederà senza un accordo complessivo che riguardi gli aspetti militari, di finanziamento e di governance**. Per definire la governance e le risorse finanziarie è **indispensabile una riforma dei Trattati**. Si tratta infatti di **assegnare all'UE competenze e poteri nuovi in materia fiscale e di difesa, e di modificarne i meccanismi decisionali e gli equilibri istituzionali** in modo da creare un sistema di governo europeo efficace e democratico.

7. Il Consenso per la difesa europea

La difesa europea può essere necessaria, conveniente, e realizzabile. Ma in un sistema democratico la domanda fondamentale è se vi sia il consenso dei cittadini verso tale obiettivo. Una serie di sondaggi hanno

mostrato che **c'è un forte consenso nell'opinione pubblica per una difesa europea**. Da anni l'Eurobarometro mostra che i **cittadini vorrebbero che l'Europa parlasse con una voce sola** e fosse più presente sulla scena internazionale e nel campo della difesa.

Un sondaggio specifico sulla difesa europea realizzato da un gruppo di studiosi coordinato da Francesco Nicoli del Politecnico di Torino – e membro del comitato scientifico del Centro studi, formazione, comunicazione e progettazione sull'Unione Europea e la global governance (CesUE), l'editore di Euractiv Italia – e pubblicato dal Think Tank Bruegel ha coinvolto un campione rappresentativo della popolazione italiana, francese, tedesca, spagnola e olandese, per verificare il livello di consenso per una difesa europea, in base alle sue possibili caratteristiche¹³.

Tale sondaggio differenziava il tipo di cooperazione (coordinamento di forze armate nazionali o forze armate comuni), la dimensione della cooperazione (Brigata tipo NATO, circa 5000 effettivi, Corpo d'Armata tipo NATO, 60.000 effettivi), le fonti di finanziamento (incremento in tassazione progressiva, incremento in tassazione flat, Eurobonds, o trasferimento di risorse pre-esistenti dalle forze armate nazionali), i meccanismi di voto a livello politico (unanimità degli stati partecipanti, maggioranza degli stati partecipanti, maggioranza degli stati partecipanti e del Parlamento europeo), la presenza o l'assenza di appalti pubblici comuni, la presenza o l'assenza della possibilità per i Paesi coinvolti di decidere di non partecipare (opt-out) da specifiche missioni. Il risultato è che maggiore il livello di ambizione della difesa europea e maggiore è il consenso per la sua creazione.

I cittadini sono pronti. Durante la pandemia hanno visto e compreso l'importanza dell'Unione Europea per la loro vita. L'azione comune a livello UE ha permesso di avere più vaccini, a prezzi più bassi, e in tutti gli Stati membri, ricchi o poveri, contemporaneamente. L'azione della BCE ha permesso agli Stati di indebitarsi a costi accettabili per far fronte ai blocchi produttivi.

Il primo debito pubblico europeo da 100 miliardi ha finanziato il programma SURE per coprire i costi della cassa integrazione nazionale, coprendo il 25% dei lavoratori europei. Il secondo, da 750 miliardi, ha finanziato il Next Generation EU che ha permesso ai Paesi europei di riprendersi dopo la pandemia. Gli europei hanno visto con chiarezza che **l'Unione fa la forza**.

Oggi sentono bisogno di protezione, e capiscono che può arrivare solo dall'UE, non dagli Stati membri. In un **contesto globale in cui si confrontano Stati di dimensioni continentali – come Stati Uniti, Cina, Russia, India – gli Stati membri non sono in grado di garantire la propria sicurezza** e di proiettare stabilità nell'area di vicinato. Il fatto che i 27 abbiano la terza spesa militare del mondo senza avere capacità di deterrenza nei confronti dell'aggressione russa ne è la dimostrazione più lampante.

Dopo la seconda guerra mondiale Toynbee osservò che gli europei erano come gli abitanti delle polis greche della civiltà ellenica e degli staterelli della penisola italiana del Rinascimento. Hanno davanti la scelta tra unirsi e far sopravvivere la loro civiltà, o rimanere divisi e soccombere di fronte a Stati di una dimensione assai maggiore. L'Alto rappresentante Borrell ha riassunto la questione dicendo che **gli europei devono decidere se essere un giocatore uniti o il campo da gioco divisi**. Oggi questo è sotto gli occhi di tutti. E i cittadini sembrano rendersene conto.

8. La situazione europea è favorevole a un'iniziativa italiana

¹³ Cfr. Burgoon B., Van der Duin D. and Nicoli F., *WHAT WOULD EUROPEANS WANT A EUROPEAN DEFENCE UNION TO LOOK LIKE?*, disponibile su https://www.bruegel.org/sites/default/files/2023-06/WP%2009_0.pdf.

Il cosiddetto **motore franco-tedesco è in panne**. La Francia vive una crisi politica e finanziaria gravissima. Il tentativo del Governo Barnier di riportare i conti pubblici sotto controllo non trova sostegno nell'Assemblea Nazionale. In Germania il governo è paralizzato - tanto da astenersi su molti dossier legislativi europei per mancanza di accordo tra i partiti della coalizione - l'economia è in recessione e l'intero modello economico è da reinventare. In Spagna il governo dispone di una maggioranza risicatissima, sottoposto ai ricatti degli indipendentisti catalani. **Solo Italia e Polonia** sono nelle condizioni di poter prendere l'iniziativa per spingere verso una **maggiore integrazione nel campo della politica estera e della difesa**.

La **Polonia ha proposto la creazione di uno scudo aereo europeo**. Il tema è entrato nel dibattito e a settembre uno dei principali Think Tank europei, Bruegel, ha pubblicato un Policy Paper su come finanziare una Difesa aerea europea mediante debito comune¹⁴. L'iniziativa è importante e va sostenuta, ma non è certo sufficiente per costruire una vera difesa europea.

L'Italia ha un'oggettiva difficoltà ad aumentare la spesa militare, anche per la debolezza di lungo periodo dei conti pubblici. La richiesta del Ministro Crosetto di incorporare la spesa per la difesa dal calcolo del deficit nel nuovo Patto di stabilità e crescita - che non è stata accolta - ce lo ricorda. Ma **l'Italia** ha anche una **significativa industria e capacità militare**. Ha dunque **l'interesse e la forza per prendere l'iniziativa** per una **maggiore integrazione nel campo della difesa**.

Tale iniziativa sarebbe ancora più forte se **sostenuta in modo bipartisan**. Il riconoscimento della **necessità dell'unità europea nel campo della politica estera e di difesa non è storicamente appannaggio di una sola parte politica**. L'integrazione europea è stata **inizialmente propugnata dalle forze moderate**, a partire dalla **Democrazia Cristiana di De Gasperi e dai partiti laici**. Anche grazie all'azione di Spinelli, le forze della sinistra, prima il **PSI** e poi il **PCI** hanno sposato la causa dell'integrazione europea. Seguiti infine dalla destra, con il **sostegno di Almirante e del MSI al Progetto di Trattato di Unione Europea** (noto come Progetto Spinelli) del 1984, nella convinzione che solo se unita l'Europa potesse giocare un ruolo autonomo sul piano mondiale e non essere succube di USA e URSS. Lo stesso vale oggi rispetto allo scontro egemonico tra USA e Cina.

Il recente documento del Gruppo del Partito Popolare Europeo al Parlamento Europeo sulla difesa europea¹⁵ va nella giusta direzione, ma non affronta due nodi cruciali: il superamento dell'unanimità e la possibilità di finanziare almeno in parte la difesa europea mediante debito comune. Sarebbe auspicabile che il Gruppo dei Socialisti e Democratici prendesse una posizione altrettanto avanzata - che potrebbe partire dal Documento sulla difesa europea prodotto dal Gruppo della SPD nel Bundestag tedesco nel gennaio 2008¹⁶ - e che affrontasse anche tali aspetti. Lo stesso vale per il Gruppo di Renew, anche in considerazione dei discorsi sulla difesa e la sovranità europea che alcuni dei suoi leader, a partire dal Presidente Macron, hanno svolto in passato.

Le proposte contenute in questa comunicazione rispetto al modello di difesa, al suo finanziamento e alla governance, potrebbero costituire l'ossatura di un'iniziativa italiana, che potrebbe sfruttare il fatto che **l'Eurocorpo è fuori dal quadro giuridico dell'UE e l'Italia è solo membro associato**. **L'Italia potrebbe proporre di diventare Framework Nation a condizione di europeizzarlo attraverso la Cooperazione Strutturata Permanente sulla difesa** come parte del processo di costruzione dell'Unione Europea della Difesa, che dovrebbe passare anche da una riforma dei Trattati.

¹⁴ Cfr. Armin Steinbach and Guntram Wolff, *Financing European air defence through European Union debt*, disponibile su <https://www.bruegel.org/policy-brief/financing-european-air-defence-through-european-union-debt>.

¹⁵ Cfr. EPP Group in the European Parliament, *A Europe that protects and that stands for true peace: building a European Defence Union*, October 2024, disponibile su <https://www.eppgroup.eu/newsroom/a-europe-that-protects-and-that-stands-for-true-peace-building-a-european-defence-union>.

¹⁶ Cfr. *Vers une armée européenne*, disponibile su <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/05838.pdf>.

Una tale iniziativa potrebbe quindi portare il Consiglio europeo a rispettare i Trattati e decidere a maggioranza semplice **sull'apertura di una Convenzione di riforma dei Trattati** sulla base della proposta di riforma organica presentata formalmente dal Parlamento europeo nel novembre 2023. Non farlo sarebbe un affronto alla democrazia europea, essendo il Parlamento l'unica istituzione eletta direttamente nell'UE, e dato che la sua proposta si basa sui risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa, il primo esperimento di democrazia partecipativa nell'UE.

Se il Consiglio europeo non lo facesse, violerebbe il principio di leale collaborazione tra le istituzioni dell'UE e calpesterebbe il diritto di iniziativa della riforma riconosciuto al Parlamento dai Trattati. D'altronde, la **Convenzione coinvolge il Parlamento Europeo e i Parlamenti nazionali, la Commissione e i governi nazionali**, ed è la sede in cui si può cercare un accordo sul **superamento dell'unanimità** in tutto il sistema decisionale dell'UE e sul percorso verso l'Unione politica, fiscale e della difesa.

Tale scelta è **indispensabile** anche per poter davvero procedere **con l'allargamento**. L'unanimità significa paralisi già in una UE a 27 Stati membri. Con 35 sarebbe ancora peggio. **Unanimità è sinonimo di paralisi. È lo strumento per fingersi uniti mentre si rimane divisi.**

I cittadini capiscono che serve una difesa europea. E si chiedono **che altro deve succedere perché si proceda sulla linea indicata dai Rapporti Letta e Draghi e dalla proposta di riforma dei Trattati approvata dal Parlamento Europeo nel novembre scorso, cioè verso un'unione della difesa, dell'energia, della fiscalità, cioè verso l'unione politica.**

L'Italia ha la terza spesa militare dell'UE, una rilevante industria militare, e il comando della missione Europea nel Mar Rosso. Con una simile proposta può dar seguito agli auspici del Presidente Meloni e dei ministri Tajani e Crosetto di procedere in direzione di una difesa europea. Specialmente in una fase in cui Francia e Germania non sono nelle condizioni di prendere l'iniziativa. Tanto più che una simile iniziativa italiana potrebbe trovare il sostegno anche delle forze politiche oggi all'opposizione, ma con una posizione europeista e parte della maggioranza "Ursula" al Parlamento Europeo. Un'iniziativa che permetterebbe all'Italia di svolgere un ruolo costruttivo in Europa – come molte volte in passato – forte di una condivisione bipartisan del fatto che **l'interesse strutturale e di lungo periodo del Paese è il rafforzamento dell'Unione Europea e della sua capacità di dare risposte alle grandi sfide mondiali, inclusa quella della difesa e della sicurezza.**