

Seminario di studio
Italia/Europa: politica di difesa
e prospettive di pace

Sala delle Bandiere, Parlamento Europeo – Ufficio d'Informazione in Italia
Via IV Novembre, 149

Roma 14 maggio 2014

Maurizio Simoncelli

La politica di difesa europea

Una premessa globale

Quando si affronta la questione della politica della difesa sia italiana sia europea, si deve considerare il quadro mondiale radicalmente mutato nel corso dell'ultimo ventennio e tuttora in rapida trasformazione.

Dal bipolarismo siamo passati al multipolarismo o addirittura alla geopolitica del caos (Ramonet, 1998; Jean, 2007), dato che altre potenze economiche e militari (*in primis* Cina, India, Brasile) si vanno affacciando sulla scena mondiale o regionale.

Scenari totalmente nuovi si delineano: basta pensare all'importanza che il Pacifico sta assumendo, alle tensioni in atto nel Mar Cinese Meridionale (ad es., con le rivendicazioni di sovranità territoriale relative alle isole Diaoyu/Senkoku, Paracel, Scarborough, Spratleys da parte di Cina, Taiwan, Filippine, Indonesia, Malaysia e Vietnam), all'apertura ad opera cinese di un canale in Nicaragua (in concorrenza con quello di Panama, con un investimento di 40 miliardi di dollari circa da parte dell'Interoceanic Canal Investment Management Company del miliardario Wang Jing), alla crescente importanza dello Stretto di Malacca, alle aspirazioni di potenza regionale ed internazionale dell'Indonesia ecc.

In parallelo, gli sviluppi tecnologici connessi alla rivoluzione informatica consentono un'accelerazione delle comunicazioni, ma espongono le società a rischi un tempo impensabili (basta pensare solo alla recentissima notizia relativa alla falla nel sistema "OpenSSL", il software di sicurezza usato da milioni di siti internet). La cyberwar si presenta con una minaccia a 360 gradi, mentre i droni prospettano già oggi preoccupanti ipotesi fantascientifiche.

I cambiamenti climatici con la desertificazione e la crescente penuria idrica (con una stima di 3 miliardi di persone interessate nel 2050) si pongono come una drammatica sfida per le giovani generazioni, chiamate ad affrontare nei prossimi decenni movimenti migratori di centinaia di milioni di persone. Permane ancor più diffusa l'instabilità dell'area medioorientale, mentre per i paesi industrializzati il continente africano resta area di elevato interesse economico per le sue importanti risorse.

In tale quadro complesso si deve inserire l'azione dell'Unione Europea nel XXI secolo. In questi ultimi anni il sogno di Altiero Spinelli, maturato al confino durante il secondo conflitto mondiale, sembra sottoposto a ripetuti attacchi dovuti da un lato all'euroscetticismo nazionalista (e spesso xenofobo), dall'altro alla riluttanza dei governi a proseguire nel cammino intrapreso. L'Unione Europea, seppur con tutti i suoi limiti, rappresenta comunque il **primo tentativo nella storia dell'umanità** da parte di stati sovrani per cercare di confluire spontaneamente in un'unica entità, dopo che per secoli si erano fatti ripetutamente sanguinose guerre.

Molti passi in avanti sono stati fatti dalla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, attraverso il MEC e la CEE, ma ancora molti altri devono essere fatti, in particolare nel campo della politica estera e della difesa, ambiti essenziali della sovranità delle nazioni. Quando si parla di politica della difesa europea, occorre sfatare innanzitutto alcuni miti.

Quale impegno per la difesa?

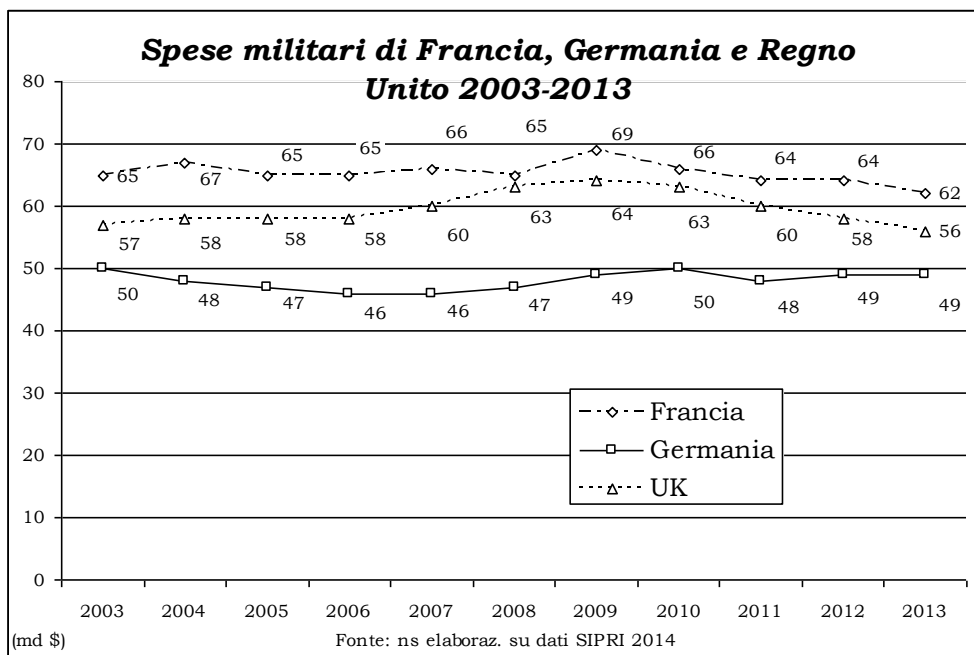
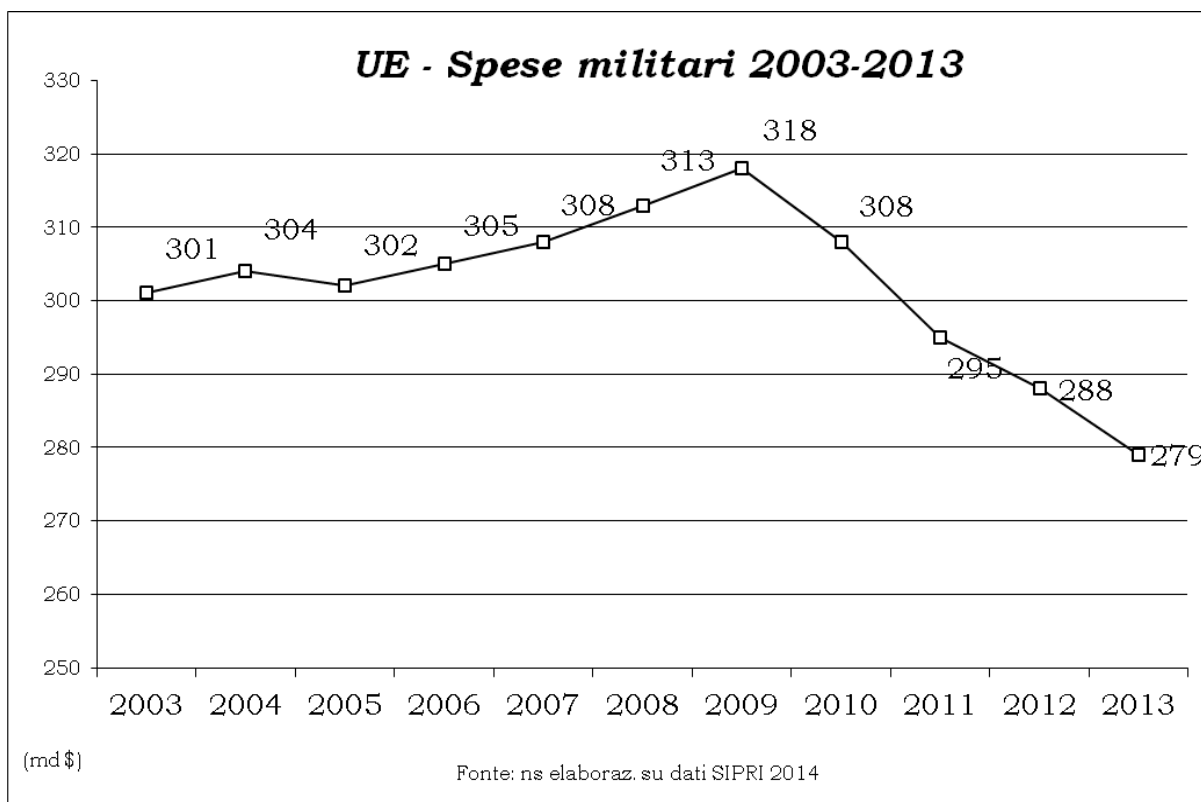
Nel suo complesso, **l'Unione Europea si pone teoricamente come seconda potenza mondiale** in quanto dispone di un milione e mezzo circa di uomini in armi, una cifra analoga a quella degli Stati Uniti, con una spesa di circa 280 miliardi di dollari per la difesa nel 2013 (in flessione rispetto agli anni precedenti), meno della metà degli USA (640), ma quasi una volta e mezza quella della Cina (170) e il triplo della Russia (85)¹. Le cifre in uomini e mezzi finanziari sono pertanto notevoli da parte dei 28 paesi aderenti all'UE.

¹ Fonte: SIPRI Military Expenditure Database 2014



La crisi economica di questi ultimi anni ha portato i governi dell'Unione Europea a ridurre le spese per la difesa (rispetto al picco dei 318 miliardi di dollari del 2009).

Infatti, si riscontra nell'Europa occidentale e centrale una costante e diffusa riduzione (-2%) delle spese militari in seguito alla crisi economica: alcuni paesi (tra cui Austria, Belgio, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito) le hanno ridotte significativamente (più del 10% dal 2008). La Germania, invece, le ha aumentate del 2%, mentre la Francia le ha ridotte solo del 4%. E' interessante notare che l'elevato bilancio della difesa della Grecia, giunto nel 2009 al picco del 3,3% rispetto al PIL, rimane tuttora ai massimi livelli nell'ambito dell'Unione Europea con un 2,4% superiore a quello britannico (2,3%) e a quello francese (2,2%).



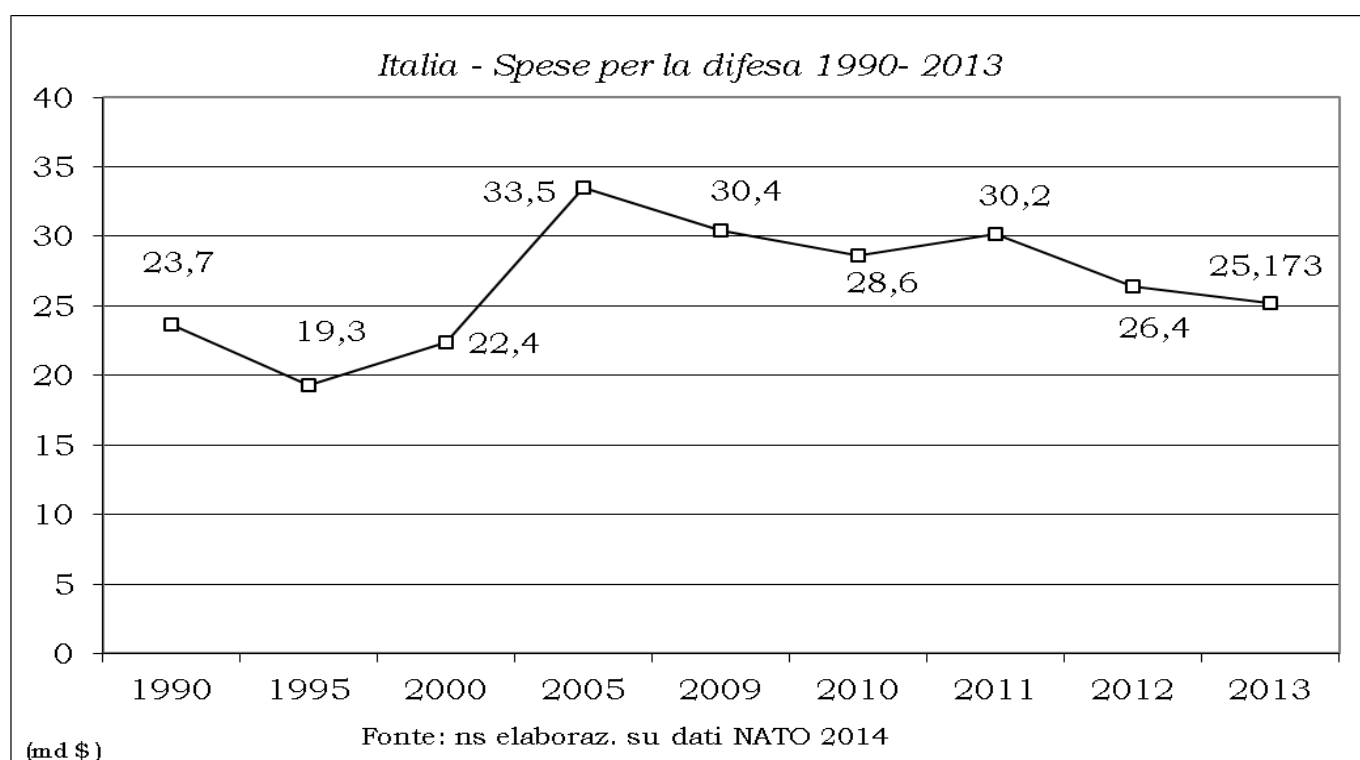
Le potenzialità militari dei paesi dell'UE sono evidenti anche in relazione ai sistemi d'arma posseduti, in particolare non tanto nell'ambito dei carri armati pesanti (MBT), quanto in quello delle portaerei e dei cacciabombardieri.

Arsenali a confronto: UE, USA, Russia e Cina

	Unione Europea	Stati Uniti ²	Russia	Cina
MBT - Carri armati	5.000 ³	8.325	22.710 ⁴	9.000 ⁵
Portaerei	5 ⁶	10	1 ⁷	1 ⁸
Cacciabombardieri	2.400 ⁹	3.318	1.285 ¹⁰	1.269 ¹¹

Elaborazione dati a cura di Giulia Valentini

L'Italia è passata dal 2% rispetto al PIL del 2002 all'1,6% del 2013, secondo le analisi del SIPRI, che però solleva alcune riserve sull'attendibilità del nostro bilancio, che pertanto più volte viene stimato. Questo avviene poiché il bilancio del Ministero della Difesa non comprende tutte le voci in quanto una parte non trascurabile viene iscritta a quello dello Sviluppo Economico (2.6 miliardi di euro nel 2014, per i finanziamenti per i programmi Eurofighter, Fregate Fremm, Veicolo Blindato Freccia, ecc.) ed un'altra parte (le missioni militari all'estero, cresciute significativamente nell'ultimo quindicennio anche in ambito finanziario) viene sostenuta con un'altra legge separata, mentre comprende le spese per l'Arma dei carabinieri utilizzata in parte in ambito prettamente militare, in parte per la sicurezza pubblica. Comunque, considerando i dati elaborati dalla NATO, risulta che l'Italia è passata dai 23,76 miliardi di dollari del 1990 ai 25,173 del 2013 (vedi comunicato stampa NATO PR/CP(2014)028 del 24 febbraio 2014).



² http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=united-states-of-america

³ http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_level_of_military_equipment#cite_note-86

⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_level_of_military_equipment#cite_note-86

⁶ <http://www.globalfirepower.com/navy-aircraft-carriers.asp>

⁷ <http://thinkprogress.org/world/2014/04/09/3424666/paul-ryans-budget-more-aircraft-carriers-fewer-jobs/>

⁸ <http://www.bbc.com/news/magazine-18237029>

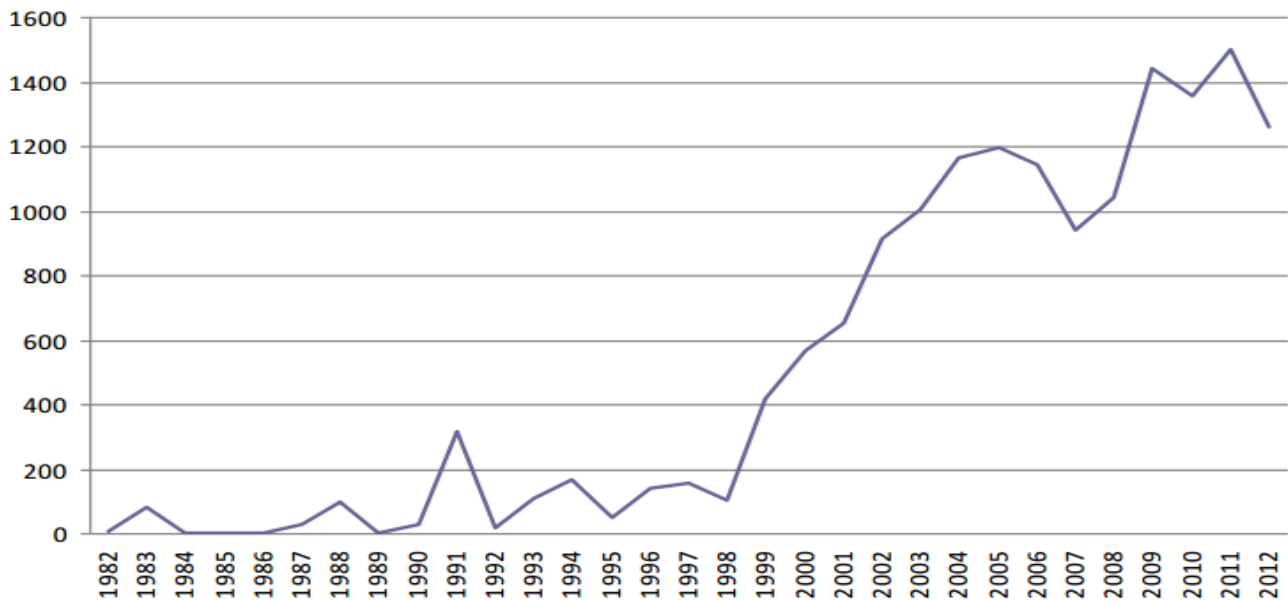
⁹ http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf

¹⁰ www.flightglobal.com/airspace/.../world-air-forces-2013.pdf

¹¹ www.flightglobal.com/airspace/.../world-air-forces-2013.pdf



Oneri finanziari missioni indicati da interventi legislativi (valore nominale in milioni di euro)

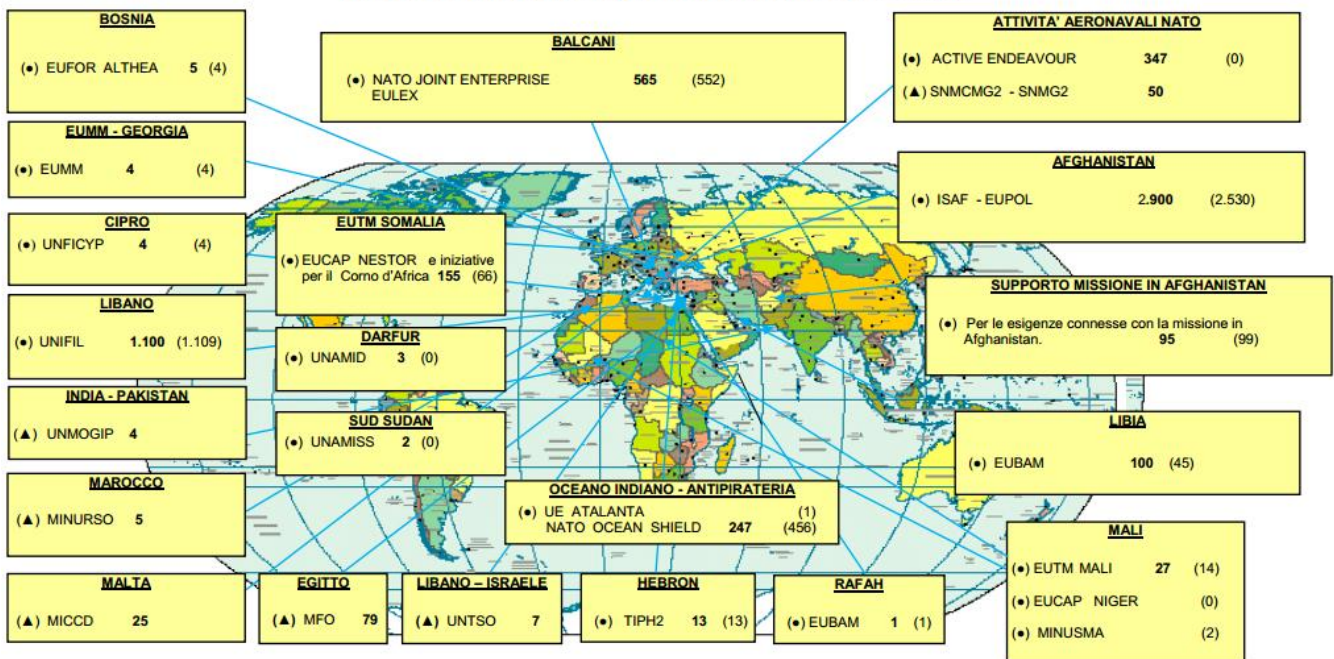


Fonte : *L'Italia e le missioni internazionali*, a cura di Stefania Forte e Alessandro Marrone, IAI, settembre 2012

Assai rilevante è la crescita delle spese per le missioni di peacekeeping sostenute dall'Italia nell'arco dell'ultimo quindicennio, a conferma di una presenza sulla scena internazionale (nel 2014 ben 27 missioni).

MISSIONI/ATTIVITA' INTERNAZIONALI DAL 01.01.2014 AL 30.06.2014 - SITUAZIONE AL 25.02.2014

Totale personale impiegato: 5.070 militari (33 attività in 25 Paesi/Aree)

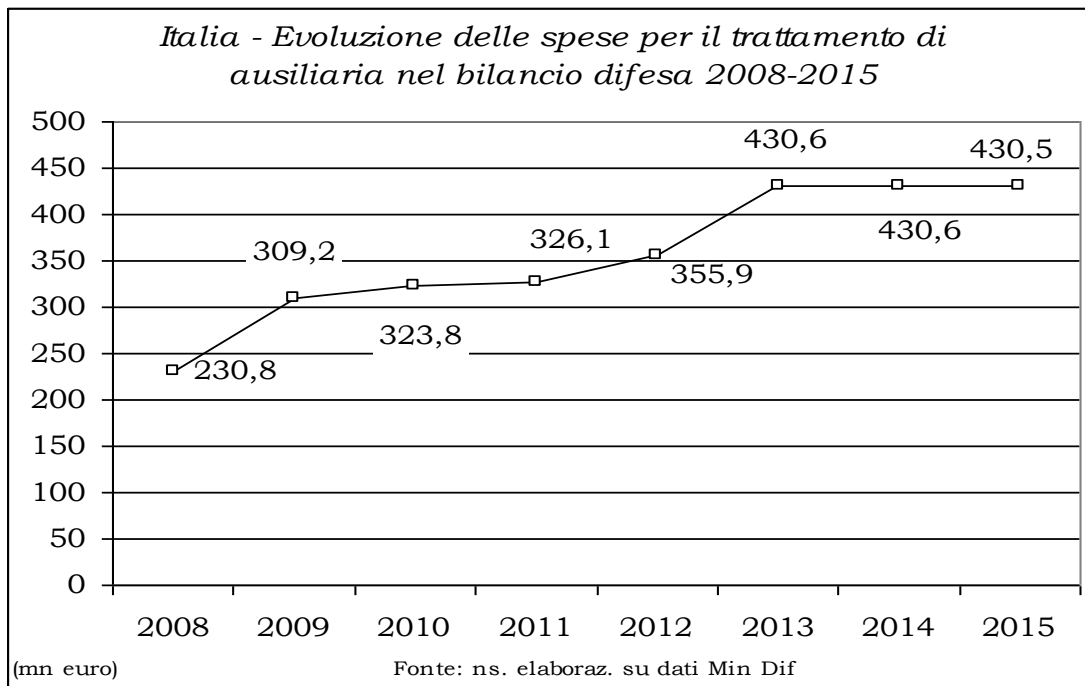


- (●) Missioni autorizzate dalla legge n. 135 del 09 dicembre 2013:
 - in neretto i livelli medi di personale previsti per l'intero anno. Totale 5.564 militari
 - tra parentesi gli effettivi presenti ed aggiornati a fine mese. Totale 4.900 militari.

Fonte: Ministero della Difesa 2014

All'interno della spesa militare è utile, tra l'altro, segnalare anche l'incremento del trattamento di ausiliaria al personale in congedo, quasi raddoppiato nel periodo 2008-2015 secondo il Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2013-2015, presentato dal ministro Di Paola.





Un lento processo in atto

Nel passato dell'Europa né il MEC né la CEE avevano posto la questione della politica della difesa tra gli elementi fondanti l'azione comunitaria, dato il naufragio della Comune Difesa Europea nel 1954. Occorrerà attendere la fine della guerra fredda. Infatti, le tappe di questo difficile cammino risalgono dapprima al **1993** (Trattato di Maastricht) con la Politica Estera e di Sicurezza Comune PESC all'interno di un separato Titolo V, poi al giugno **1999** (Consiglio europeo di Colonia, con la predisposizione della struttura della PESC, con la creazione di un Comitato Politico e di Sicurezza - Cps - in qualità di organo permanente con sede a Bruxelles, presieduto dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza), poi nel dicembre **2003** (con l'elaborazione della strategia europea in materia di sicurezza "*Un'Europa sicura in un mondo migliore*"), poi nel dicembre **2008** (con il Rapporto sull'attuazione della Strategia Europea in materia di Sicurezza "*Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione*"), poi nel **2009** (con il Trattato di Lisbona, che ha rafforzato e riformato in modo significativo la competenza dell'Unione in materia di politica di sicurezza e difesa), sino al dicembre **2013** (Consiglio europeo).

Oggi il Consiglio Europeo parla sempre più chiaramente di politica della difesa europea e della correlata industria degli armamenti.

Peraltro tale processo peraltro si scontra con la realtà storica della NATO, mostrando in diverse occasioni le contraddizioni tra una politica europeista ed una transatlantica, nell'ambito della quale ultima è forte l'influenza statunitense. I tentativi di far convivere armoniosamente le due prospettive appaiono connessi ad un difficile esercizio di equilibri geopolitici internazionali. La PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa Comune, ancora da realizzare compiutamente) e la NATO (sistema già operativo) si proiettano su scenari in parte identici, in parte assai differenti, provocando tensioni più o meno evidenti tra le due sponde dell'Atlantico.

Quali minacce?

Secondo il documento del 2008, la politica di difesa europea dovrebbe far fronte ad alcune minacce precise come 1) la proliferazione delle armi di distruzione di massa, 2) il terrorismo, 3) la criminalità organizzata, 4) la sicurezza all'approvvigionamento energetico, 5) i cambiamenti climatici, mentre con il Consiglio Europeo del dicembre 2013 si parla anche di cyberdifesa, di sicurezza marittima, di questioni orizzontali come migrazione clandestina.

Con il Trattato di Lisbona (2009) l'Unione con la PSDC ha la competenza per avviare e gestire non solo missioni umanitarie, missioni di mantenimento o ristabilimento della pace, ma anche azioni congiunte in materia di disarmo, missioni di consulenza e assistenza militare, missioni di prevenzione dei conflitti e di stabilizzazione post-conflitto, lotta al terrorismo anche attraverso il sostegno a Paesi Terzi (art. 43).

E' interessante rilevare come molte delle minacce rilevate non necessitano di risposte di tipo militare (criminalità organizzata, cambiamenti climatici, migrazioni clandestine), mentre la proliferazione nucleare, ad esempio, non esige un riarmo atomico (vedi, invece, il potenziamento delle armi nucleari tattiche statunitensi B61 in atto attraverso il *Life Extension Programme*), bensì un'azione diplomatica coerente, congiunta e decisa con una riduzione degli arsenali.

Quel che appare ancor più interessante è che, comunque, non vengono evidenziate minacce di tipo militare non solo da parte dei paesi dell'area mediterranea, ma neppure da parte della Cina o della Russia, anche se la recente crisi



della Crimea sta facendo rivivere situazioni da guerra fredda. Se è pur vero che in tali documenti non appare mai diplomaticamente e strategicamente opportuno indicare eventuali minacce provenienti nell'immediato o nel futuro da parte di Mosca o di Pechino, l'ipotesi di proiezione di forza in aree lontane può costituire comunque un'indicazione in tal senso.

La vicenda della Crimea è indicativa da questo punto di vista. E' stato un grave errore politico immaginare che l'assorbimento dell'Ucraina nell'area occidentale (nell'UE tramite gli Accordi di Associazione e potenzialmente in prospettiva nella NATO) - per di più attraverso un processo non proprio lineare - non provocasse una reazione russa, interessata non solo alla popolazione russofona, ma anche strategicamente all'area di Sebastopoli e dintorni (dove è concentrata la flotta navale militare di Mosca nel quadrante meridionale) e più in generale economicamente all'unione doganale dell'est Europa (Santopinto, 2014; Boisseau du Rocher - Hellendorf, 2014).

I principali porti europei della flotta militare russa



Tale errore appare ancor più grave non solo perché le relazioni USA-Russia erano già andate deteriorandosi da tempo (vedi basi antimissili e ammodernamento bombe nucleari B61), ma anche perché quell'area è strategica per Mosca, dato che altrimenti le uniche altre basi navali europee sono a nord presso la penisola di Kola (Mar Glaciale Artico) e presso Baltijsk (Mar Baltico).

Né si dimenticare la dipendenza energetica europea nei confronti del gigante russo, che su tale capacità commerciale nei confronti sia dei clienti europei sia dei fornitori dell'Asia centrale ha fatto leva per rafforzare la sua azione a livello internazionale (Orlando, 2005). Infatti, l'UE in campo energetico dipende dalle importazioni per il 55,2%, di cui circa un terzo provenienti dalla Russia (dati Eurostat 2009). Tra l'altro, va sottolineato che analogamente Mosca, peraltro interessata ad aprirsi verso i nuovi mercati asiatici, ha nell'Europa un cliente non trascurabile per la propria economia.

La caduta del presidente Viktor Yanukovich a seguito delle sommosse di piazza, l'autodeterminazione della Crimea e di altri territori, la presenza di elementi politici di estrema destra (*Svoboda*, sino al 2004 denominato *Partito Social-Nazionalista d'Ucraina*) nel nuovo governo di Kiev sono tutti elementi che rendono il quadro assai più complesso di quanto sia stato presentato e meritevole di una valutazione più approfondita di quanto si possa fare in questa sede sull'azione dell'UE, che peraltro vede crescere al suo interno forze antieuropeiste, xenofobe e di estrema destra (si pensi al Fronte Nazionale di Marina Le Pen in Francia, di Jobbik in Ungheria ecc.).

Quali risultati?

Il mondo, come abbiamo già detto, sta profondamente cambiando e l'asse geopolitico si sta spostando visibilmente verso l'area asiatica. **Il risultato del ruolo dell'UE sul quadro geopolitico mondiale è gravemente insufficiente**, poiché - al di là delle affermazioni di principio - non esiste ancora una vera politica unitaria estera e della difesa europea, ma ad oggi solo dei tentativi non supportati da risultati concreti.

Nonostante gli sforzi dell'UE, **ad oggi non si può parlare né di politica estera comune, né di politica della difesa**, in quanto diversi paesi continuano a muoversi in modo del tutto autonomo in questi ambiti, come hanno dimostrato - anche tragicamente - i recenti eventi dei conflitti libico, maliano, siriano.

Di questa permanente frammentazione su base nazionale, spesso più evidente per le iniziative autonome di grandi potenze come Francia, Germania e Gran Bretagna, ne risente l'intero processo di unificazione europea.

L'elevata spesa militare e la massa significativa di militari non producono i risultati attesi poiché tale disunione europea ci condanna a non poter svolgere ruoli significativi sulla scena internazionale, a dover assistere al gioco delle grandi potenze (USA, Russia, Cina *in primis*) e a dover sempre "giocare di rimessa". L'azione francese, ad esempio, nelle aree africane dove ha molteplici interessi (Mali, Repubblica Centrafricana, ecc.) si muove indipendentemente da un'azione concertata in ambito europeo. Ancora più evidente al vasto pubblico è la stata la diversità di posizioni in

relazione alla guerra contro la Libia, con alcuni paesi particolarmente impegnati, altri riluttanti ma partecipanti, altri neutrali.

Anche **nel campo dell'industria degli armamenti si risentono tali effetti negativi** al punto che il recente Consiglio Europeo del dicembre 2013 ha rilevato come la frammentazione dei mercati europei della difesa comprometta "la sostenibilità e la competitività dell'industria europea della difesa e della sicurezza", sottolineando più volte che l'"Europa ha bisogno di una base industriale e tecnologica di difesa (EDTIB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva per sviluppare e sostenere le capacità di difesa". La difesa degli interessi nazionali porta a duplicazioni, sprechi e spese inutili anche in questo settore, esponendolo inoltre all'agguerrita concorrenza del partner statunitense (vedi l'esemplare vicenda degli F35 e degli Eurofighter).

Quanto detto sopra ci porta a due conclusioni. La prima è relativa al fatto che **una vera politica della difesa europea è ad oggi futuribile** e pertanto **una PSDC non esiste nei fatti** e che il futuro parlamento europeo deve operare affinché essa si concretizzi al più presto, pena la permanente irrilevanza dell'UE e dei paesi membri sulla scena mondiale. Pertanto **la PSDC deve essere caratterizzata e orientata in forme non aggressive, difensive**, sia con l'acquisizione di sistema d'arma difensivi, sia potenziando quanto delineato dal Trattato di Lisbona, sia ispirandosi agli esempi che ci giungono dal Centro America, dal Costarica e da altri paesi contigui che hanno attuato concrete scelte di pace.

Si tratta di superare con coraggio i retaggi del passato coloniale ed imperiale di molti paesi europei. In questa prospettiva, ad esempio, non va dimenticato che l'Italia aveva avviato l'importante esperienza del servizio civile alternativo (obiezione di coscienza), poi decaduto con la fine del servizio di leva obbligatorio e sostituito con quello civile volontario, oggi peraltro ridotto ai minimi termini. Tale esperienza, unitamente alla missioni civili di pace, ai caschi bianchi ecc., appare da riprendere in una prospettiva europea.

La seconda valutazione che occorre fare è che **oggi è comunque importante una cosciente e decisa azione politica in ambito nazionale** e che occorre operare affinché il modello di difesa e la strategia di sicurezza nazionale rispondano coerentemente all'art. 11 della nostra Costituzione, che non deve rimanere un simulacro ignorato totalmente nella prassi. Già il fatto che l'attuale parlamento tenti di esprimersi sui programmi della difesa, con il conseguente contrasto in atto tra esecutivo e legislativo, evidenzia che alcuni timidi passi sono stati fatti in tale direzione, ma che le resistenze verso una partecipazione democratica in questo ambito sono ancora fortissime (basta vedere l'intervento del Consiglio Supremo della Difesa del luglio 2013 che rivendicava la prerogativa dell'esecutivo).

A sostegno del ruolo non secondario del Parlamento in merito alla strategia di sicurezza nazionale esiste uno specifico rapporto di una commissione *ad hoc* di costituzionalisti incaricata dal governo Goria e presieduta da Livio Paladin, che indicava come le scelte fondamentali attuate in ambito nazionale debbano essere elaborate congiuntamente dal governo e dal parlamento ("Quaderni costituzionali", 1988; Casu, 2005).

Quindi anche e ancor più in ambito nazionale va perseguita una politica della difesa in sintonia con quanto ipotizzato a livello europeo e, come anzidetto, con la nostra Costituzione.

Agenda di politiche europee per la pace









In conclusione, riassumendo, il movimento per la pace può avanzare alcune proposte per una nuova e diversa politica della sicurezza e difesa comune in ambito europeo. Tra queste, sintetizzando, indichiamo in particolare:

- **Attivazione della PSDC civile** come prevenzione di situazioni di crisi e come sostegno al peacekeeping, alle trattative di pace e al monitoraggio degli accordi di pace, mediante la creazione di un **corpo civile di pace europeo** (Caschi bianchi) con **alta formazione**, ad esempio presso l'European Institute of Peace neocostituito;
- **Disarmo in ambito nucleare**, in particolare in merito alla dislocazione in Europa delle bombe nucleari tattiche statunitensi B-61;
- **Riduzione e riequilibrio delle spese della difesa**. All'interno rispetto all'eccessiva focalizzazione sull'acquisizione di sistemi d'arma a scapito del personale e dell'addestramento; all'esterno rispetto agli investimenti, non meno urgenti di carattere sociale (sanità, istruzione ecc.);
- **Razionalizzazione** dell'industria della difesa in chiave di integrazione europea mediante la specializzazione tra stati sulla base del rapporto costi/benefici tra produttori. Sviluppo del **dual use** e **riconversione civile** delle produzioni ridondanti.
- **Normative sull'export di armamenti** (controllo, vigilanza e trasparenza) uguali per tutti i paesi membri e non soltanto per i più ligi;
- Attivazione di una **PSDC non aggressiva**, come strumento di prevenzione e gestione nonviolenta dei conflitti, partecipata grazie al controllo da parte delle istituzioni rappresentative e all'interessamento di un'opinione pubblica sempre più informata e responsabile.

Come si può notare, si tratta di proposte né esaustive, né tutte di immediata fattibilità, come hanno dimostrato invece i casi della campagna internazionale sull'Arms Trade Treaty o di quella italiana sugli F35. Alcune possono essere immediatamente "cantierabili", altre necessitano di tempi più lunghi, comunque, esse possono essere adottate da un movimento per la pace che, nella sua ricca molteplicità culturale, sappia coniugare la forte prospettiva ideale con precise proposte politiche perseguite fattivamente con un lavoro di rete e di alleanze.



Bibliografia

-  Boisseau du Rocher Sophie e Hellendorff Bruno, *Les vents de la Crimée peuvent-ils souffler jusqu'en Asie du Sud-Est?*, 27 Mars 2014, in http://www.grip.org/sites/grip.org/files/BREVES/2014/ec_2014-03-27_fr-b-hellendorff_0.pdf
-  Casu Antonio, *Democrazia e sicurezza. L'istituzione parlamentare e le sfide del nuovo scenario internazionale*, Rubbettino, 2005.
-  Jean Carlo, *Geopolitica del caos. Attualità e prospettive*, Franco Angeli, 2007
-  Orlando Cristiano, *La partita eurasiatica. Geopolitica della sicurezza tra Occidente e Russia*, Ediesse, 2009.
-  Paone Martina - *Le politiche di difesa dell'Unione Europea. Evoluzione e limiti della sicurezza comune*. in Archivio Disarmo – “Sistema Informativo a Schede”, Giugno 2012, http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/35396_Le_politiche_di_difesa_Unione_Europea- Martina_Paone.pdf
-  Ramonet Ignacio, *Geopolitica del caos*, Asterios, 1998.
-  *Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate*, in “Quaderni costituzionali”, 8 (1988), n. 2, p. 318-346.
-  Santopinto Federico, *Du libre-échange à la crise ukrainienne. L'UE face à ses erreurs*, 14 avril 2014, in http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2014/NA_2014-04-14_FR_F-SANTOPINTO.pdf

