

## **“E in mezzo a tutto ciò, non si riesce a comprendere con esattezza il senso del tema della ‘autonomia strategica’ dell’Europa”**

Adolfo Battaglia, Stefano Silvestri, *Guerra in Europa. Un Consiglio di difesa come risposta a pericoli e declino*, Prefazione di Romano Prodi, Castelvecchi, Roma, 2022, pp. 68.

### **Parole chiave**

Unione Europea, politica di sicurezza e difesa europea, Consiglio di sicurezza e difesa europeo

Beatrice Benocci, giornalista e storico delle relazioni internazionali, è attualmente membro, docente e ricercatore del Center for European Studies del Disps, Università degli Studi di Salerno (bbenocci@unisa.it)

Il grande pregio di questo piccolo volume, va sin da subito sottolineato, è quello di mettere al centro dell’attenzione del lettore l’Unione Europea (UE) quale attore globale. Punto di vista questo non scontato. Infatti, tendiamo ad analizzare l’Unione Europea dall’interno (da europei), sottolineandone soprattutto le mancanze e, su tutte, quella della solidarietà economica tra gli stati membri. Altro pregio è quello di

indicare i due temi prevalenti dell'analisi proposta: la procedura di unanimità nel processo decisionale europeo e la creazione di un Consiglio di difesa europeo. La prima viene analizzata, come ormai da più parti denunciato, in quanto elemento di freno all'azione europea; la seconda come possibilità di progresso per una futura capacità di intervento e di persuasione della UE a livello internazionale. I due aspetti sono estremamente connessi.

Prima di addentrarci nei temi proposti dai due Autori, è opportuno sottolineare che, date le dimensioni del libro – solo sessantatré pagine di testo suddivise in sette capitoli –, molti argomenti sono presentati nella forma di compiuta e sintetica analisi e richiedono quindi conoscenze pregresse di tipo storico ed economico. Ciononostante, gli autori riescono ad accompagnare il lettore lungo tutto il ragionamento fino alle sue conclusioni. Come afferma Romano Prodi, nella sua *Prefazione*, “finalmente un pamphlet breve, intelligente, ben motivato e di cui non solo si condividono le conclusioni, ma si trovano le motivazioni per completarle, procedendo tuttavia nella stessa direzione” (p. 4).

La tesi degli Autori è la seguente: solo con l'abbandono del principio di unanimità a livello decisionale e solo con la creazione di un Consiglio di sicurezza e difesa europeo, l'Unione Europea potrà partecipare ai tavoli decisionali internazionali e recuperare quel ruolo di primo piano che aveva raggiunto nel corso degli anni Novanta e successivamente perduto con il sopraggiungere delle cosiddette multi-crisi che hanno caratterizzato gli anni Venti del Duemila. Il ruolo perduto di cui parlano gli Autori, val bene ricordarlo, è sintetizzato nell'appellativo di Europa potenza civile e nel generale apprezzamento riconosciuto al mercato comune europeo. Una valutazione quest'ultima altamente positiva che ha portato alla creazione, in varie parti del globo e in tempi diversi, a esperienze similari (il Mercosur in America Latina, l'Asean nel sud est asiatico). Parliamo, quindi, di un'Europa comunitaria formata sul modello proposto da Jean Monnet (il modello funzionalista) e in tempi di guerra fredda; anni in cui, come dimostrato dal fallimento della CED (Comunità europea di difesa) gli Stati europei occidentali demandavano completamente le questioni della sicurezza e della

difesa alla capacità strategica e difensiva degli Stati Uniti. A partire dagli anni Settanta, l'Europa di Willy Brandt e Helmut Schmidt, di Georges Pompidou e Valéry Giscard d'Estaing e poi di Helmut Kohl e François Mitterrand aveva potuto sviluppare un impegno costante per i diritti umani, la democrazia, lo Stato di diritto. Attraverso le sue relazioni esterne e, in particolare, le relazioni commerciali con la clausola dei diritti umani, l'Europa imponeva e impone – in una sorta di specifico *soft power* europeo – il rispetto e la condivisione dei suoi valori fondanti. In occasione dello scoppio della Primavera araba, l'Unione Europea aveva mostrato al mondo il suo *modus operandi* nelle aree di conflitto: aiuti economici in cambio del rispetto e dell'attuazione dello Stato di diritto. Infine, in seguito al suo quarto allargamento (2004), le era stato conferito il premio Nobel per la pace (2012). Accogliendo i Paesi dell'Europa dell'est, aveva contribuito a stabilizzare e pacificare il continente europeo.

L'aggressione russa all'Ucraina chiude una lunga fase di incertezza nelle relazioni internazionali: si chiude l'era della globalizzazione e quella della post-globalizzazione, in favore di una nuova fase di confronto, anche militare, tra gli Stati e/o gruppi di Stati. Se la Russia rimane, secondo gli Autori, una potenza di livello regionale, ma dotata di armi nucleari e quindi in grado di intimorire i suoi oppositori e di creare una sfera di influenza politica ben definita (cfr. p. 6), l'incessante azione di espansione economica (e politica) della Cina e il suo permanente confronto con gli Stati Uniti non possono che minare l'assetto globale. In questo nuovo quadro, l'Europa comunitaria è chiamata a prendere atto che il suo essere una potenza civile non è più sufficiente e che è costretta ad assumere decisioni fondamentali per non rimanere definitivamente esclusa dal processo in corso. Infatti, ricordano gli Autori, il suo limitato peso internazionale non le ha consentito ad oggi di essere un attore decisivo nella politica delle regole del cyberspazio (cfr. p. 35), ora come non mai fondamentali nei processi globali e nei teatri di guerra.

Come abbiamo accennato, secondo gli Autori, per abbracciare un possibile nuovo corso l'Europa comunitaria deve abbandonare il

principio di unanimità. Questa ipotesi, ricordano, è stata posta con determinazione da Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea, e favorevolmente recepita da più Paesi, tra cui Francia e Italia che sono disposte ad accogliere l'applicazione del voto a maggioranza. Ciononostante, ancora oggi rimangono perplessità rispetto alla possibilità di estendere il principio della maggioranza a temi di politica estera e difesa. Di fronte al perdurare di queste resistenze, che non sono diverse da quelle che avevano animato la comunità europea nei decenni precedenti e in tempi di guerra fredda, gli Autori non vedono altra soluzione che quella di creare un gruppo ristretto di Stati membri, chiamato ad agire su temi di dimensione politica mondiale, creando nuovi istituti e strumenti, secondo il principio del *willing and able* (cfr. p. 36). La nascita di un tale gruppo non impedirebbe all'Europa, sostengono i due autori, di restare intatta e di conservare il principio di unanimità per tutti i temi non attinenti alla politica estera. L'ipotesi prospettata nel volume non è nuova: la creazione di un gruppo di Stati membri più volenterosi e pronti a rinunciare a un pezzetto ulteriore di sovranità in favore di una maggiore integrazione e capacità decisionale europea è prevista anche nel Libro Bianco sul futuro dell'Europa del 2017 (secondo lo scenario "chi vuole di più fa di più").

In realtà, ricordano gli Autori, l'Europa comunitaria è attualmente intenta a realizzare l'"autonomia strategica" europea, lanciata da Ursula von der Leyen in occasione del discorso sullo Stato dell'Unione del 2021. Nelle parole della Presidente della Commissione, l'attuazione di questo programma renderà la UE maggiormente resiliente e in grado di competere con Cina e Stati Uniti. Come sottolineano gli Autori, il piano non solo non persegue l'obiettivo di una politica estera o di difesa comune, ma non lavora neppure a una più intensa sovranità europea "condivisa" su importanti questioni da tempo all'ordine del giorno, come il perfezionamento del mercato unico, il completamento dell'Unione bancaria, il rispetto generalizzato dei principi dello Stato di diritto, il *Green Deal* o la tassazione delle *Big Tech* (cfr. p. 26). Il conseguimento di risultati in queste materie, in termini cooperativi, sottolineano gli Autori, avrebbe avuto almeno l'effetto di ridurre o ridimensionare lo

scoramento popolare da tempo circolante nel continente, che ha condotto a pesanti frammentazioni e al crescente populismo e anti-europeismo in Europa.

Il tema della sicurezza rimane così aperto. È opportuno ricordare, prima di passare alla proposta dei due Autori che conclude il volume, che di un sistema di sicurezza europeo si discute sin dalla prima guerra del Golfo (1990/91), allorquando Francia e Germania diedero vita a un piccolo corpo militare congiunto che avrebbe dovuto essere il primo passo per la costruzione di un esercito europeo. Nel corso di questi trentuno anni, sono stati fatti molti progressi, in particolare all'indomani della fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea, ma i vincoli sono rimasti sempre gli stessi: da un lato, il rifiuto degli Stati membri di accettare una limitazione di sovranità nazionale nel settore della sicurezza in favore di un sistema di difesa europeo; dall'altro, la posizione americana non favorevole a questo tipo di soluzione, poiché destabilizzante per la NATO.

Gli Autori propongono la creazione di un agile Consiglio di Sicurezza e Difesa europeo capace di decisione rapida (cfr. p. 58). Si tratterebbe di un organismo fortemente integrato e legato alla NATO e alla UE, ma esterno e indipendente da tutte e due. Le decisioni sarebbero prese a maggioranza, con un eventuale diritto di veto. Vi aderirebbero un certo numero di nazioni, tra cui Francia, Germania, Spagna e Italia, in definitiva un gruppo di Paesi integrati e solidali, in grado di assumere decisioni veloci nel settore della difesa e della politica estera. La sua formazione, secondo gli Autori, richiederà tempi non brevi: "d'altra parte, i Paesi europei non hanno immediatamente pronte né le forze né le risorse (di bilancio e tecnologiche) per assicurare il rapido conseguimento di obiettivi significativi" (ivi, p. 59). Si tratterebbe, sottolineano, di concepire e dar vita a un organismo e a una forza armata capaci di intervenire anche in caso di assenza degli Stati Uniti dal teatro europeo. Un'eventualità questa più che mai reale nel quadro attuale del confronto Pechino/Washington nel settore indo-pacifico. Come concludono gli Autori, un tale obiettivo è raggiungibile solo se la politica di difesa nazionale cede progressivamente il passo alla politica di

difesa “comune”; un processo questo, è opportuno ricordarlo, che passa dalla consapevolezza, dalla presa d’atto, che di fronte alle sfide globali attuali gli Stati nazionali non possono che soccombere.

In conclusione, l’analisi degli Autori è pienamente condivisibile; mai come oggi l’Unione Europea è chiamata a “compiere una svolta significativa che contribuisca a rilanciare in ambito internazionale la presenza diretta o indiretta del vecchio continente” (p. 58). Del resto, lo stesso Jean Monnet, alla fine degli anni Sessanta, in piena guerra fredda, aveva sottolineato la necessità di una autonoma capacità di difesa europea, financo nucleare, affinché l’Europa comunitaria non rimanesse un mero astante del consesso globale.