

QUALI FORZE ARMATE PER L'EUROPA?

Conferenza tenuta dal Gen. C.A. Filiberto CECCHI il 5 aprile 2013

Signori e Signore, buon pomeriggio.

Permettetemi innanzitutto di ringraziare il Centro Studi storico-militari e, in particolare, il Colonnello Salerno per avermi invitato a questo incontro, offrendomi l'opportunità di intrattenere, auspicabilmente senza annoiarlo troppo, un uditorio così folto e qualificato.

In realtà, l'argomento che mi accingo a presentare non difetta né di interesse né di attualità e la domanda contenuta nel tema è tutt'altro che scontata, considerato che stiamo vivendo una fase storica assai delicata della costruzione europea, in cui le principali politiche dell'Unione e le maggiori conquiste da essa realizzate nel corso dell'ultimo quindicennio sono sottoposte a fortissime tensioni. Se, infatti, a partire dal 2010 l'impatto della crisi economico-finanziaria sull'Unione Monetaria ha messo in evidenza i limiti e le asimmetrie del modello di *governance* economica definito nei Trattati, nel corso del 2011 e del 2012 le conseguenze della Primavera Araba e la successiva esplosione di rivolte in alcuni Paesi arabi –con particolare riferimento alla Libia e alla Siria– hanno confermato la modesta efficacia dell'azione esterna della UE e la preoccupante divisione politica e strategica sul terreno della gestione delle crisi. Sono emersi cioè, in tutta la loro gravità, i limiti di uno dei pilastri dell'Unione: la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della sua ancella, la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Quest'ultima, in particolare, dopo aver costituito per un decennio uno dei settori più dinamici e originali del processo di integrazione europea, attraversa oggi un momento di evidente difficoltà ed incertezza, proprio quando il nuovo assetto istituzionale della UE scaturito dal Trattato di Lisbona e l'evoluzione del quadro internazionale consentirebbero e, al tempo stesso, renderebbero necessario un suo significativo sviluppo.

La trasformazione in corso del sistema internazionale, caratterizzata dall'emergere di nuovi attori globali, la crescente interdipendenza nel campo della sicurezza correlata alla trasformazione delle minacce, i profondi sommovimenti che interessano aree strategiche vicine all'Europa e, infine, le sempre più stringenti esigenze di rigore di bilancio imporrebbero, infatti, alla UE di sviluppare e valorizzare il proprio approccio originale ai temi della sicurezza e di avviare la costruzione di una difesa comune.

Mi preme sottolineare che questa premessa dai toni un po' pessimistici scaturisce dal mio profondo sentimento, peraltro ampiamente condiviso, di aspettativa e di fiducia nel potenziale ruolo dell'Europa, quale attore globale equilibratore dei futuri assetti mondiali, e non intende assolutamente disconoscere gli straordinari progressi da essa compiuti anche nel settore della sicurezza collettiva.

Il mese scorso, in questa stessa sala e davanti al medesimo uditorio, l'Ammiraglio Sanfelice ha illustrato con molta efficacia il non agevole percorso storico delle Istituzioni comunitarie, il susseguirsi incessante di iniziative, la nascita e lo sviluppo di strutture sempre più complesse ed ambiziose, che hanno comunque conferito all'Europa della difesa una propria –ancorché

imperfetta– capacità decisionale e di intervento. Approfittando di questa fortunata sequenza cronologica, cercherò di evitare, nei limiti del possibile, la trattazione di argomenti già noti, concentrando l'attenzione sui concetti portanti della *European Security Strategy* e sulle principali attività operative condotte dalla UE, procedendo quindi ad un rapido esame delle problematiche che maggiormente incidono sullo sviluppo di tale fondamentale area di intervento, per concludere con un accenno ai meccanismi che, a mio parere, potrebbero favorire, anche nel breve termine, l'integrazione delle capacità operative e, in prospettiva, una maggiore unità di intenti a livello politico-militare.

Ricordo che la *European Security Strategy*, approvata dal Consiglio Europeo nel 2003 ed aggiornata nel 2008, rappresenta la prima visione strategica autonoma della UE in materia di sicurezza e racchiude le linee concettuali applicative della *European Security and Defence Policy* (ESPD), oggi *Common Security and Defence Policy* (CSDP). Essa inoltre ha svolto un ruolo determinante nel ricomporre la frattura tra gli Stati europei generatasi a seguito delle profonde divisioni emerse in occasione dell'intervento militare USA in Iraq.

La *European Security Strategy* risponde all'esigenza di far fronte efficacemente a minacce di natura diffusa e a carattere globale, rivolte contro i valori di sicurezza, di sviluppo e di democrazia su cui si fondano la cultura ed il benessere sociale ed economico dell'Occidente. Tra le principali sfide in questo campo, essa annovera l'instabilità sociale ed economica ed i *failing states*; la proliferazione di armi di distruzione di massa; il terrorismo internazionale e la criminalità organizzata, inclusa la pirateria; la cosiddetta *cyber security* (ovvero la sicurezza dell'infrastruttura informatica); la sicurezza energetica; i cambiamenti climatici.

I tanti elementi di rischio che, in combinazione perversa, alimentano l'instabilità e la conflittualità in questo primo scorcio del XXI secolo possono però, a mio avviso, essere più costruttivamente letti ed interpretati ai fini di un contrasto efficace se inquadrati nelle tre grandi fonti di criticità globale che li generano e che la profonda crisi in corso sembra esasperare.

La prima è costituita dal complesso movimento eversivo transnazionale, che include anche la grande criminalità organizzata, diretto contro il cosiddetto "ordine internazionale costituito", emerso dopo il secondo conflitto mondiale ed il disfacimento del blocco sovietico ed imperniato sulla supremazia dell'Occidente e sull'unipolarismo USA, nonché contro l'omogeneizzazione delle culture e delle società a cui tale ordine sembra inevitabilmente condurre. Vi è quindi un moto di ribellione su scala planetaria, che si esprime in svariate forme, tra cui il terrorismo e la guerriglia urbana, nei confronti dell'Occidente e dei suoi valori portanti e proviene anche dall'interno della stessa società occidentale.

La seconda fonte di criticità deriva dalle crescenti disuguaglianze di reddito ed in generale di qualità della vita tra le diverse regioni del mondo ed all'interno delle singole società nazionali, anche dei Paesi avanzati, prodotte dal fenomeno della globalizzazione: disuguaglianze delle quali, a differenza di quanto accadeva in passato, le popolazioni interessate sono rese consapevoli attraverso i moderni mezzi di comunicazione e di trasporto, essi stessi, a loro volta, sinergicamente protagonisti del processo globalizzante.

Su questo aspetto fondamentale dobbiamo riflettere, perché la disuguaglianza è l'inevitabile conseguenza dello sviluppo ma, allo stesso tempo, costituisce la sua irrinunciabile forza propulsiva. Il punto è che gli effetti della disuguaglianza debbono essere governati dai pubblici poteri, se non si vuole che producano conseguenze a livello individuale, sociale e di coesione inter ed intracomunitaria e quindi conflittualità.

La terza fonte di criticità ha a che fare con l'insieme complesso ed articolato dei fattori ambientali, insieme che lega indissolubilmente tra loro, nel breve e nel lungo termine, i cambiamenti climatici (con le loro potenziali devastazioni), le risorse naturali (in particolare le risorse energetiche, il terreno coltivabile e l'acqua) sfruttate in maniera indiscriminata a fronte di consumi costantemente crescenti e le stesse possibilità di sviluppo economico, che dai primi –i cambiamenti climatici– sono influenzate e dalle seconde –le risorse– non possono prescindere.

Queste tre grandi fonti di criticità globale –il movimento eversivo transnazionale, le disuguaglianze ed i fattori ambientali– interagiscono rinforzandosi reciprocamente nel contesto di elevata complessità ed accentuata interdipendenza proprio del fenomeno della globalizzazione.

In tale contesto, la *European Security Strategy* è volta ad orientare e regolare l'azione dell'Unione Europea, in materia di politica estera, sicurezza e difesa. Essa costituisce anche riferimento ed indirizzo per i singoli Paesi membri in campo internazionale e sui rispettivi fronti interni, come si è detto altrettanto importanti, nonché preziosa guida per la costruzione di capacità operative commisurate agli obiettivi da perseguire.

Nel quadro delineato, la strategia di sicurezza europea punta sul multilateralismo e sull'inclusività, perché tende ad associare ogni potenziale partner al comune sforzo per la sicurezza e lo sviluppo, anziché dividere il mondo in amici e nemici, secondo il tradizionale concetto di difesa. Per estendere l'area della sicurezza e consolidarla, è necessario coinvolgere e cooperare, non escludere. Per questo si devono sostenere i meccanismi dello sviluppo (il problema, naturalmente, è come) laddove essi non sono attivi o sufficientemente consolidati, al fine di immettere ed integrare progressivamente nuovi Paesi nella dinamica virtuosa del sistema globale di interdipendenza –e sottolineo questo concetto: interdipendenza– politica, economica e sociale, fondato, almeno in prospettiva, sulla democrazia, sulla libertà e sul rispetto dei diritti dell'uomo. Questo approccio –lo stesso applicato nella costruzione dell'Unione Europea– è l'unico in grado di condurre ad un equilibrio stabile di non conflittualità e si contrappone all'equilibrio, invece instabile, derivante dal confronto in armi di Paesi tendenzialmente autarchici e protezionisti in competizione.

I rischi di un mondo multipolare naturalmente instabile possono essere evitati soltanto creando un ordine multilaterale fondato su legittime istituzioni (organismi dinamici ed intelligenti innovatori e non ottuse burocrazie conservatrici) che sappiano prevenire i conflitti e promuovere la cooperazione per lo sviluppo.

E' evidente che l'interdipendenza tra Stati, Regioni, gruppi sociali ed individui, meccanismo chiave per pervenire ad un equilibrio stabile di non conflittualità, è il fine ultimo delle Istituzioni multilaterali. E l'interdipendenza –attenzione: non l'omogeneizzazione– costituisce appunto il cuore virtuoso della globalizzazione.

Secondo il modello alla base della strategia europea, sicurezza e sviluppo sono fortemente correlati. La sicurezza è pre-condizione per lo sviluppo, mentre quest'ultimo, a sua volta, retroagisce sulla sicurezza, consentendole di rafforzarsi e consolidarsi, traendo esso stesso nuovo impulso da tale interazione, in un ciclo virtuoso, che, tuttavia, resta spesso a livello potenziale nel mondo reale. Nel sostegno del ciclo virtuoso sicurezza-sviluppo, l'uso della forza militare in un'area di crisi non è volto a distruggere ma a recuperare l'area stessa e le sue risorse umane e materiali al patrimonio comune, affinché possano concorrere attivamente a costruire la ricchezza e la stabilità nella crescita della società globale.

Il concetto di *comprehensive crisis management*, che consegue logicamente da queste considerazioni, prevede che le molteplici dimensioni interdipendenti delle crisi impongano l'adozione di strategie risolutive multidisciplinari, in grado di operare secondo ciascuna di tali dimensioni. Anche quando è vincente, l'intervento militare resta infruttuoso, se non è opportunamente combinato, nel tempo, nello spazio e negli obiettivi, con l'applicazione delle altre componenti di *Nation building*, quali quelle di polizia, di ordine pubblico e giustizia, di riforma del sistema di sicurezza interno, di sostegno sociale ed economico, di ricostruzione delle istituzioni locali e dello Stato, ecc.. Ma è, d'altra parte, altrettanto evidente che queste componenti "costruttive" non-militari non possono operare efficacemente se non è loro garantito un adeguato contesto di sicurezza.

In sostanza, al livello locale dello specifico intervento, occorre, di volta in volta, coniugare la componente militare di un'operazione di stabilizzazione con altre, volte alla ricostruzione del tessuto economico, istituzionale e sociale nell'area investita dalla crisi. Con l'evolvere della situazione sul terreno, la gravitazione dell'intervento passerà dalla componente militare, deputata comunque a garantire la necessaria sicurezza, alle altre componenti destinate alla ricostruzione ed allo sviluppo.

Con la *European Security Strategy*, la UE adotta, inoltre, un modello concettuale ed organizzativo che tende a perseguire la sicurezza attraverso la gestione preventiva del rischio nelle aree e nei contesti ove questo si materializza, al fine di non essere costretta ad affrontare minacce, ormai divenute incumbenti o addirittura trasformatesi in aggressioni dirette, attraverso le tradizionali strategie di difesa e reazione, ben più costose e distruttive della prevenzione.

In tale prospettiva, l'Unione deve porsi in grado di analizzare pragmaticamente l'evolvere di eventi e situazioni nel breve-medio termine, nonché di individuare *trends* ed anticipare possibili *shocks*, nel più lungo periodo. Assume cioè rilevanza assoluta ciò che potremmo definire come "conoscenza operativa" dell'ambiente globalizzato: operativa, in quanto finalizzata alla tempestiva identificazione delle potenziali aree di crisi ed alla definizione della più idonea strategia multidisciplinare di intervento. Selezionata l'area di crisi e valutata la sua priorità geostrategica nel contesto globale, è necessario poi condurre un'analisi preventiva, accurata e pragmatica dell'area di crisi stessa e delle possibili strategie multidisciplinari di intervento; intervento che necessariamente, almeno fino a quando le risorse a disposizione saranno quelle attuali, non potrà

che essere piuttosto limitato in termini quantitativi e dunque mirato agli elementi critici dell'area obiettivo.

Questo approccio selettivo-analitico –sintetizzato nella *European Security Strategy* con l'espressione *think globally and act locally*– tende, come si è detto, al recupero dell'area di crisi al cuore virtuoso dell'interdipendenza e dello sviluppo globale. L'eventuale uso della forza, a protezione della fase di avvio del processo di stabilizzazione e di sviluppo, è concepito essenzialmente sotto forma di deterrenza e comunque nei limiti imposti dal rispetto dei vari principi di legittimità e di salvaguardia dei diritti umani.

In tale prospettiva, diviene essenziale disporre di uno strumento di intervento in grado di:

- entrare in azione tempestivamente, tenuto conto dello sviluppo della crisi e dei tempi di assunzione delle decisioni;
- operare in maniera sincronizzata e finemente discriminata rispetto a ciascuno degli elementi critici dell'area obiettivo;
- combinare costantemente gli sforzi delle distinte componenti militari e non-militari dello strumento stesso –e, ogniqualvolta possibile, delle autorità locali e delle organizzazioni non governative operanti in loco– ai fini del conseguimento sinergico degli obiettivi di *end state* dell'intervento.

La *European Security Strategy*, dunque, pone le premesse e definisce le linee di sviluppo di un concetto di *comprehensive crisis management* fortemente innovativo e qualitativamente complesso, che rappresenta una peculiarità della UE ed un valore aggiunto potenzialmente vincente per il concorso europeo ad una *global governance* democratica delle problematiche di sicurezza e sviluppo del XXI secolo. Ed è secondo questo approccio sistematico che è oggi necessario guardare al problema delle capacità ed ai conseguenti progetti realizzativi delle stesse.

Nel settore delle capacità PSDC molto indubbiamente si è fatto per quel che concerne la pianificazione, il comando e controllo e l'interazione multidisciplinare civile-militare. In lastrina, è riportata in forma semplificata la complessa struttura della PESC-PESD dell'Unione. Oltre al Consiglio Europeo (Capi di Stato o di Governo) e al Consiglio dell'Unione Europea (Ministri degli Esteri e della Difesa), sono evidenziati lungo la *line*: il *Political and Security Committee* (PSC, Ambasciatori dei Paesi Membri), il *Military Committee* (EUMC, Capi di SMD dei Paesi Membri o loro rappresentanti permanenti) e il *Military Staff* (EUMS, funzionari militari e civili dei Paesi Membri). Nell'ambito di quest'ultimo, sono inseriti la Cellula Civile-Militare e il Centro Operativo UE. Il Segretariato del Consiglio si avvale anche di un Centro Situazione (SITCEN). Si tratta di organismi di rilevante valenza ai fini del processo decisionale e della pianificazione iniziale, che tuttavia non sono sufficienti a sostenere operazioni oltre la piccola scala in piena autonomia. Suppliscono a tal riguardo i Comandi Operativi messi a disposizione da alcuni Stati Membri (Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Grecia).

Per quel che concerne lo sviluppo di capacità militari adeguate ai nuovi scenari operativi, la struttura delle forze si è rapidamente evoluta dalle formazioni tradizionali, come i Corpi d'Armata e

le Divisioni –sul cui modello era stato definito nel 1999 il noto impegno dei 60.000 uomini dell'*Helsinki Headline Goal*– verso i *Battlegroups*, pienamente operativi dal gennaio 2007, nel quadro del cosiddetto *Headline Goal*. Si tratta di *task forces* –sviluppate secondo un concetto analogo a quello della NATO Response Force, NRF dell'Alleanza– di dimensione contenuta, più agili e flessibili ai fini dell'impiego in missioni ed ambienti differenziati, proiettabili a grande distanza in tempi ridottissimi, innovative dal punto di vista delle tattiche e delle tecnologie utilizzate e capaci di interagire sinergicamente, in *networks* aperti, con tutte le componenti non militari cooperanti. La struttura del *Battlegroup* comprende una organizzazione di comando e controllo attagliata all'esigenza e componenti di supporto al combattimento e di sostegno logistico e moltiplicatori di forza, incluse eventualmente le necessarie componenti non-militari.

Nelle lastrine, è riportata la programmazione di impiego dei *Battlegroups* in prontezza per il 2013 e per gli anni successivi.

Nel settore dei mezzi e dei materiali, il problema delle capacità militari è, allo stesso tempo, prioritario ed estremamente complesso, incidendo su una serie di fattori di natura politica, militare, industriale, tecnologica e finanziaria. Questa è la ragione per la quale nel 2004 è stata costituita, secondo un concetto innovativo per la UE, l'Agencia Europea per la Difesa. La missione dell'Agencia consiste nel sostenere gli Stati membri e la PSDC nel suo complesso, ai fini dello sviluppo delle capacità militari. A tale scopo, essa conduce un ampio spettro di attività, afferenti alla ricerca scientifico-tecnologica, all'industria ed al mercato per la Difesa, alla co-operazione fra gli Stati Membri nel settore dei sistemi e degli armamenti, sulla base di un'idea-progetto di capacità multifunzionale, quale insieme sinergico di concetti di impiego, personale, mezzi, sistemi di controllo ed elementi decisionali, realizzato a partire dagli effetti da ottenere sul campo.

L'eliminazione delle carenze esistenti dipenderà, comunque ed ovviamente, dall'impegno degli Stati Membri. E' ben noto, tuttavia, che i programmi di investimento nazionali sono sostanzialmente rigidi, almeno nel breve-medio termine. L'attenzione va allora posta sulla ricerca e sullo sviluppo nel più lungo termine, considerando le esternalità che questo approccio può garantire, anche in termini di applicazioni civili e ritorni economici, in linea con la prospettiva di un'economia europea innovativa, basata sulla conoscenza e competitiva su scala globale.

Sul piano dell'applicazione della strategia in operazioni, come è noto, la UE ha condotto, a partire dalla fine del 2003, numerosi interventi militari e civili di gestione delle crisi, guadagnandosi in pochi anni un credito considerevole in ambito internazionale, proprio in virtù dell'approccio inclusivo e multidisciplinare adottato. I compiti assolti hanno spaziato dal mantenimento della pace e il monitoraggio dell'attuazione di processi di gestione dei conflitti, alla consulenza e all'assistenza nei settori militare, della polizia, del monitoraggio delle frontiere e del consolidamento dello stato di diritto.

Tra le missioni più importanti ricordo quelle nella Repubblica Democratica del Congo, nella From, in Bosnia-Erzegovina. L'operazione Althea è forse sin qui stata la più significativa e può essere presa ad esempio per illustrare la linea di comando realizzata e l'efficace impostazione della cooperazione con la NATO. Con la missione Althea per la stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina, finalizzata all'integrazione del Paese in ambito europeo, la UE ha sostituito la NATO (Operazione

SFOR), integrando la propria organizzazione di comando e controllo con quella dell'Alleanza, secondo il modello varato con l'accordo *Berlin plus*, che prevede appunto la possibilità di impiego di assetti NATO da parte UE. Per la complessità delle attività e del contesto e l'importanza dell'*end state*, Althea ha segnato la definitiva maturazione della PESD.

Completata questa rapida panoramica sulla strategia di sicurezza europea e sulla PESD/CSDP, la sua applicazione, disponiamo di tutti gli elementi per poter affrontare, anche in termini critici, il problema delle possibili linee evolutive di tale impostazione.

Cerchiamo innanzitutto di capire in quale direzione si muove l'Unione.

Nell'attuale contesto di gravi difficoltà economiche e di crescente instabilità internazionale, l'Europa e, nel suo ambito, l'Italia sono chiamate a porsi due obiettivi, tanto più ambiziosi in quanto in parte tra loro contrastanti: ridurre sensibilmente i costi dello strumento militare ed aumentarne, nel contempo, l'efficacia rispetto alle missioni da assolvere. In merito, la mia tesi è che, seppure in sinergia con una profonda riorganizzazione interna delle Forze Armate –che, almeno per quel che concerne il nostro Paese, è ormai indifferibile– l'integrazione europea costituisca la chiave per il conseguimento contemporaneo di entrambi gli obiettivi e che la situazione di duplice criticità, economica e di sicurezza, che stiamo vivendo conceda l'irripetibile opportunità di riuscire nell'opera.

Procediamo però, innanzitutto, con un punto di situazione su manchevolezze, difficoltà e ritardi dell'integrazione PESC-PSDC, senza voler con questo disconoscere in alcun modo gli straordinari progressi compiuti in questi anni nel settore.

Va innanzitutto sottolineata la mancanza di un'impostazione comune della politica di sicurezza e difesa UE, che alimenta interventi frammentari ed episodici, spesso poco efficaci rispetto alla specifica crisi; talvolta nati dall'iniziativa di un singolo Paese, per sostenere, sotto bandiera e fondi europei, propri interessi nazionali; talaltra dettati dall'aderenza a principi etici più che condivisibili ma velleitari nella sostanza e quindi parziali e non finalizzati ad obiettivi concreti. L'impressione di fondo che se ne ricava è di una situazione di provvisorietà nell'attesa di un decollo definitivo, che però sembra non giungere mai. Su questo piano, le carenze della PSDC vanno fatte risalire in larga misura a quelle della PESC, di cui essa dovrebbe essere componente attuativa.

Talvolta per le insufficienti risorse impiegate ma più spesso a causa della scarsa determinazione politica sottostante, le missioni PSDC si riducono in molti casi ad interventi poco più che dimostrativi, che incidono davvero poco sulla sostanza delle crisi. Paradossalmente, il più delle volte non si tratta di un problema di risparmio: non di rado i singoli Stati membri sono disposti a mettere in campo consistenti risorse, ma solo sotto bandiera nazionale, anche se questo implica minore sinergia. In questi casi, infatti, ciò che interessa davvero sembra non essere tanto l'obiettivo della missione e tantomeno il successo della PSDC; il fine dell'intervento è la visibilità politica nazionale. Nelle aree di crisi, spesso si conducono tante missioni distinte quanti sono gli Stati partecipanti.

C'è poi il punto critico relativo alle inadeguate capacità di pianificazione militare e civile-militare, che si collega alla ricorrente questione della controversa opportunità di costituire un Quartier Generale UE, gemello di quello NATO, considerate anche le difficoltà pratiche di impiego dei Comandi Operativi messi a disposizione da alcuni Paesi Membri (IT, GE, FR, UK, GR). Credo che, anche sotto questo aspetto, la mancanza di un'impostazione comune di fondo resti il punto determinante per la funzionalità del sistema e le eventuali scelte. Ogni volta vi è infatti da ricostruire scenari, concetti, scopi, obiettivi, organizzazione di comando, capacità operative e linee di azione, per una nuova missione, in una nuova area, senza precedenti connessioni e coerenza di scopi, se non di natura etica e dimostrativa, come si è detto.

Circa l'approccio multidisciplinare, il cosiddetto coordinamento civile-militare, certamente una peculiarità ed un punto di forza degli interventi PSDC, deve essere migliorato sia in termini di estensione della scala di applicazione oggi limitata e, conseguentemente, degli obiettivi, sia per quel che concerne l'affiatamento tra uomini in divisa ed in abiti borghesi, che spesso non è scevro da pregiudizi ideologici. Solo dopo aver realizzato una più condivisa base di cooperazione, in primo luogo mettendo in comune tra capacità civili e militari significative esperienze formative e addestrative, si potrà pensare a forme di integrazione più stretta nelle strutture di comando ed esecutive schierate sul terreno.

Il nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna, con il *network* di Delegazioni UE diffuso in tutto il mondo di cui dispone, è potenzialmente una struttura formidabile sia per la raccolta di informazioni rilevanti ai fini degli interventi –in sinergia con l'intelligence militare che evidentemente, però, va costruito separatamente– sia per la definizione di una strategia di intervento europea a livello regionale, incluso un approccio comparativo tra regioni per la definizione delle priorità e l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse.

La stessa inadeguatezza per qualità e quantità delle risorse complessivamente a disposizione della PSDC, ovvero delle capacità militari e civili fornite dai Paesi membri a tal fine, è conseguenza della mancanza di un'impostazione organizzativa comune e dunque condivisa e, probabilmente, della diffusa errata percezione della modesta utilità delle missioni UE, molto più che le procedure, pur indubbiamente lente e macchinose per la mobilitazione delle capacità e il reperimento dei fondi. Non raro è anche il caso, che fa riflettere, di Paesi che concordano in linea di principio sulla missione, ma devolvono, esplicitamente od implicitamente, ad altri membri volenterosi l'onere di contribuirvi: le *Force Generation Conferences* sono tradizionalmente l'incubo dei Comandanti Operativi.

Circa i rapporti con le altre Organizzazioni Internazionali, fondamentale è la cooperazione con le Nazioni Unite di cui la PSDC non è strumento *stand-by*, come si diceva un tempo. Se è vero che le Nazioni Unite costituiscono il contesto e il riferimento generale in sinergia con il quale la PSDC deve sviluppare i propri interventi, resta ancora irrisolto il fondamentale problema della rappresentanza unitaria della UE all'interno del Consiglio di Sicurezza. Tanti anni fa, Kissinger si chiedeva ironicamente quale numero telefonico dovesse comporre per chiamare l'Europa. Da allora, la situazione non è molto cambiata.

Il nodo chiave in questo settore è comunque quello del difficile rapporto con la NATO. Dall'efficace applicazione dell'accordo *Berlin plus* con Althea in Bosnia si è scivolati al semplice coordinamento di interventi paralleli, come in Afghanistan ed in Kosovo, se non duplicativi, come nella missione antipirateria nelle acque della Somalia, sempre in assenza di un accordo per lo scambio di informazioni classificate.

Come è noto, l'attuale situazione di stallo, che peraltro preclude di fatto la possibilità di operazioni congiunte NATO-UE, dipende dalla questione della *membership* europea della Cipro greca e dalla conseguente chiusura NATO imposta dalla Turchia, che non la riconosce e che, in questo modo, esercita una forte pressione sulla UE per essere accolta quale stato membro. Vi sono però, in ambito Unione, divergenze di fondo molto più significative circa il ruolo della PSDC rispetto a quello dell'Alleanza. Un gruppo di Nazioni che fa capo alla Gran Bretagna sostiene che i compiti della UE nella gestione delle crisi debbano essere minimali e sostanzialmente limitati alla componente civile, in quanto lo strumento militare condiviso non può che essere quello NATO. Altri Membri UE, capeggiati dalla Francia, pur riconoscendo la rilevanza del contesto dell'Alleanza ai fini della difesa, ritengono che la UE debba avere una propria significativa capacità militare autonoma di intervento.

La divergenza non potrà essere composta senza un mutamento delle attuali rispettive posizioni politiche. Infatti, anche lo strumento della cooperazione strutturata permanente, che potrebbe essere utilizzato, ad esempio, ai fini della partecipazione su base selettiva di un gruppo di Membri sotto bandiera UE ad una missione NATO, non è in grado di superare il vincolo dell'unanimità, in vigore in entrambe le Organizzazioni per l'assunzione delle decisioni, cosicché anche il veto di un solo Stato potrebbe bloccare l'iniziativa congiunta.

Nel comparto chiave dell'industria per la Difesa, il problema fondamentale è costituito dalla frammentazione esistente su base nazionale sia dell'offerta sia della domanda di sistemi ed armamenti. La questione va affrontata con pragmatismo, riconoscendo, sul piano etico, che l'industria per la Difesa produce strumenti utili per la sicurezza e per l'*enforcing* della *rule of law* negli scenari di crisi e prendendo atto, sul piano tecnico-economico, del fatto che il contenuto scientifico e tecnologico che caratterizza l'output di tale industria può essere valorizzato soltanto realizzando, nella produzione, economie di scala commisurate alle rilevanti dimensioni degli investimenti in ricerca e sviluppo che è necessario effettuare per conseguire la richiesta efficacia operativa, da una parte, e un'adeguata competitività commerciale, dall'altra. In tale quadro, le Forze Armate di un Paese non possono costituire l'unico sbocco della produzione nazionale, ma, oltre che essere la fonte primaria dei requisiti dei sistemi e strumento di sperimentazione in operazioni, devono divenire il vettore promozionale sul mercato globale di un'industria della Difesa integrata a livello europeo.

Come si possa realizzare un primo stadio di efficace integrazione, nell'attuale contesto di forte frammentazione nazionale, è concettualmente semplice e l'Agenzia Europea della Difesa, cui ho fatto già cenno, sta operando proprio in questa direzione. Sul fronte dell'offerta, è necessario specializzare le diverse aziende esistenti nei settori in cui sono comparativamente competitive, così che, sul fronte della domanda, resti a disposizione di ciascuna di esse, quale sbocco minimo, il

mercato europeo nella sua interezza. Almeno in linea di principio, a tal fine, non sarebbe necessario chiudere alcuna impresa, in quanto la specializzazione non verrebbe attuata in ambito nazionale ma in ambito europeo, integrando imprese omologhe operanti nei diversi Paesi in gruppi multinazionali. Questo processo di fusione tra imprese è in parte già stato avviato; si tratta di approfondirlo e di organizzarlo in senso federativo e sistemico, anche per evitare che esso possa avvenire spontaneamente ed in maniera selvaggia, come recentemente stava per accadere con la fallita fusione tra la società britannica BAE Systems e la franco-tedesco-spagnola EADS, che avrebbe consentito di creare un gruppo dominante a livello mondiale, in grado di competere efficacemente con i colossi USA del settore (Boeing, McDonnell-Douglas, Lockheed). La nuova società avrebbe avuto tutti i requisiti per divenire la base industriale dell'auspicato mercato unico europeo della Difesa, integrare economicamente la Gran Bretagna nella PSDC, stabilire un ponte con il mercato USA¹ (anche per la cooperazione sulle tecnologie avanzate), polarizzare i mercati dei Paesi emergenti.

Se l'operazione non fosse abortita –per ragioni di natura essenzialmente politica che risalgono agli equilibri interni, reciproci ed internazionali dei Governi interessati (Gran Bretagna, Germania, Francia e Spagna)– Finmeccanica sarebbe stata destinata ad un forte ridimensionamento.

Mi fermo a questo punto, con la mia carrellata sulle principali problematiche dell'integrazione PSDC, osservando che esse rivestono delicatezza e complessità tali che neppure il Trattato di Lisbona sembra in grado di porvi rimedio, nonostante i numerosi e significativi passi avanti compiuti sul piano delle misure istituzionali ed organizzative volte a conferire unitarietà di intenti e sinergia d'azione al settore.

Al di là delle risultanze non troppo incoraggianti della mia analisi, sono personalmente dell'avviso, come anticipavo in sede di introduzione, che un deciso passo avanti sia oggi concretamente possibile, proprio in virtù, da una parte, della pressante esigenza di ridurre i bilanci della Difesa, che investe sostanzialmente tutti Paesi membri di fronte alla grave e perdurante crisi economica e finanziaria in atto, e, dall'altra, dei crescenti rischi che promanano dall'accentuata instabilità internazionale che, alimentata dalla stessa crisi economica, va diffondendosi in aree e regioni di diretto interesse per l'Europa fino a qualche tempo fa relativamente tranquille, come il Nord Africa e la Penisola Arabica.

Mancando tuttora le condizioni per una piena condivisione a livello politico dell'integrazione PSDC, non sembra esservi altra soluzione che tentare di avviare e portare avanti il processo dal basso, attraverso l'integrazione progressiva di forze e comandi nazionali, in modo da pervenire, per stadi successivi, ad un assetto delle capacità che renda il loro impiego a livello PSDC sempre più efficace ed economico rispetto a quello possibile a livello di singola Nazione.

1

Attraverso la BAE North America, il cui azionista di riferimento è la BAE UK.

I principi da applicare sarebbero sostanzialmente quelli indicati per l'industria della Difesa, peraltro già ben noti a livello concettuale anche per le forze, in ambito sia NATO sia UE, ovvero: specializzazione (*specialization*), messa in comune (*pooling*) e condivisione (*sharing*) delle capacità. Al riguardo, i modelli di riferimento sono la *Smart Defence* della NATO (Summit di Chicago) e la Cooperazione Strutturata Permanente PSDC, introdotto con il Trattato di Lisbona.

La *Smart Defence*:

- promuove l'allineamento delle priorità comuni con quelle nazionali;
- consente ai Paesi membri, attraverso la cooperazione, di acquisire capacità operative che essi non avrebbero potuto conseguire autonomamente, realizzare economie di scala e migliorare l'interoperabilità;
- persegue la specializzazione per progetto, cosicché i Paesi membri possano mettere a frutto le rispettive potenzialità e priorità nazionali, ma, allo stesso tempo, concordare congiuntamente con gli alleati, i tagli da apportare alle proprie strutture per conferire la massima coerenza ed efficienza all'organizzazione nel suo insieme.

A tal fine, la *Smart Defence* prevede:

- la condivisione delle risorse per lo sviluppo del *know-how* e delle *capabilities*;
- l'identificazione delle capacità critiche;
- un maggiore e più efficace coordinamento con l'UE e la complementarità con le analoghe iniziative da questa assunte (*EU Pooling&Sharing*);
- una più stretta collaborazione con l'industria.

La cooperazione strutturata permanente è una forma di collaborazione rafforzata e più vincolante tra gruppi di Paesi Membri che vogliono progettare e gestire in maniera più integrata le proprie politiche nel settore specifico. Forme di cooperazione strutturata permanente sono:

- la costituzione di “pacchetti” di forze multinazionali di elevate capacità (ad esempio, i *Battle-groups*);
- lo sviluppo di programmi comuni per la realizzazione di materiali ed equipaggiamenti nel quadro delle competenze dell'Agenzia Europea per la Difesa;
- l'istituzione di standard politici o militari comuni;
- la condotta, su mandato del Consiglio, di interventi in nome della UE da parte di specifici gruppi di Paesi.

Prendendo a riferimento *Smart Defence* e Cooperazione Strutturata Permanente, si tratterebbe dunque di realizzare un sistema compiuto a livello europeo, nel quale ciascun Paese membro, eventualmente federato con altri, metta a disposizione della PSDC una sola o poche specifiche capacità, potendo così conseguire per esse una massa tale da consentirgli sensibili economie di scala, in termini sia quantitativi sia qualitativi. Naturalmente specializzazione e condivisione

riguarderebbero tutte le capacità militari: operative, logistiche, formative, addestrative, tecniche e persino amministrative. Avremmo accademie, college e scuole militari multinazionali PSDC. Vi sarebbero un unico Stato Maggiore integrato ed un unico Comando integrato PSDC per l'impiego delle forze e Stati Maggiori o Comandi nei diversi Paesi per la generazione delle specialità o capacità di competenza. Le capacità ridondanti in ciascun Paese sarebbero eliminate.

Avremmo, per così dire, un mercato unico europeo delle Forze Armate sia sul lato dell'offerta (uno Stato Membro o gruppo di Stati produce una o poche specialità per l'intera UE) sia su quello della domanda (ogni Stato membro si avvale, attraverso la PSDC, delle capacità integrate, generate tramite il concorso di tutti i Membri).

In questo modo, si potrebbero ottenere, a mio avviso, enormi riduzioni degli oneri finanziari per la Difesa –grazie alle economie di scala ed alla soppressione delle duplicazioni oggi esistenti– e, allo stesso tempo, straordinari incrementi nel livello qualitativo delle forze –in virtù della specializzazione e della loro integrazione permanente. Osservo che, contrariamente a quanto può sembrare, nel modello *specialize&trade* per decidere “chi fa cosa” non è necessario che il Paese incaricato di generare una certa specialità goda di un vantaggio assoluto in tale campo rispetto agli altri. E' sufficiente che abbia un vantaggio comparato, come, d'altra parte, spiegava, già nel 1817, David Ricardo nei suoi “Principi di Economia Politica”².

Di certo, l'idea che ha, a suo tempo, portato alla costituzione delle cosiddette Euroforze (Eurocorpo, Eurofor, Euromarfor ed altre) è ormai del tutto superata (Eurofor è stato recentemente sciolto). Il concetto NRF e *Battlegroups* costituisce indubbiamente un notevole passo in avanti in termini di economie di forze, efficienza/efficacia e validità/prontezza operative, ma deve essere ulteriormente perfezionato, innanzitutto sul piano della specializzazione capacità-Paese e su quello dell'effettiva disponibilità in operazioni (né NRF né *Battlegroups* sono stati sin qui mai impiegati nelle missioni internazionali).

Il disegno che ho tracciato è solo in apparenza utopico e va naturalmente considerato quale schema teorico da realizzare progressivamente e non necessariamente in forma estrema. E' sufficiente che qualche grande Paese, come ad esempio l'Italia, prenda, nel quadro della inevitabile riorganizzazione delle proprie forze, l'iniziativa di sperimentarlo con un altro od altri Membri che condividano il progetto ed i suoi obiettivi, per innescare un ciclo virtuoso, potenzialmente in grado, in prospettiva, di coinvolgere l'intera Unione, ma intanto utile a realizzare consistenti economie di bilancio unitamente al potenziamento qualitativo e, se necessario, quantitativo delle capacità disponibili.

2

Spiegazione. Si abbiano il Paese 1 e il Paese 2, le Specialità A e B e naturalmente le risorse di 1 e 2 (la somma dei bilanci della difesa). Se, ad esempio, 1 è in grado di generare A a un costo minore rispetto a 2 (vantaggio assoluto di 1 su 2 per A) e 2 B a un costo minore rispetto a 1 (vantaggio assoluto di 2 su 1 per B), basta ovviamente far produrre a 1 A per entrambi e a 2 B per entrambi, per minimizzare i costi. Ma supponiamo che 1 sia in grado di produrre sia A sia B a costi inferiori rispetto a 2. Allora, per minimizzare i costi è sufficiente far produrre a 2 quella specialità tra A e B in cui 1 è meno efficiente, pur se in questa è 1 comunque più efficiente di 2 (vantaggio comparato di 2 su 1).

Sono peraltro convinto che la rigida interdipendenza materiale delle forze e l'accresciuta efficacia del loro impiego congiunto porterebbero rapidamente al superamento di ogni forma di velleitario esibizionismo nazionale o nazionalistico e, in definitiva, ad una maggiore unitarietà di intenti a livello politico-militare.