

La difesa comune

Prospettive di integrazione europea

JULIAN COLAMEDICI

Abstract: This essay aims to briefly analyze the underway development of the European Common Security and Defence Policy. An evolutionary response, even if still timid, to the highly complex and rapidly changing geopolitical context the European Union is presently facing – as Covid-19 has abruptly recalled. Thus, in order to cope with the ever-growing instability of contemporary world, never as now the Old Continent ought to foster the integration process, which otherwise could take its own – unpredictable – routes. A purposeful evolution, then, that owes its actual though slight momentum to a dual awareness: on the one hand, of the inconsistency of managing with exclusively national policies exquisitely transnational phenomena; on the other, of the need to equip the Union with an efficient and promptly deployable military wherewithal, in order to build an effective and autonomous European foreign policy.

[Keywords: common defence; integration; European Union; grand strategy; foreign policy]

L'avenir de la France *isolée* est donc un « Statut de Dominion », plus ou moins camouflé. Et tel sera aussi le sort des autres nations de l'Europe occidentale, si elles s'obstinent à rester dans leur isolement politique « national ».

A. KOJÈVE, *Esquisse d'une doctrine de la politique française*, 1945

1. Scenari globali: tra multipolarismo e nuove egemonie

“Fine della storia”¹, *the end*. Trapassato il mondo bipolare, calata sui contendenti una pacifica frescura autunnale, l'implosione dell'URSS – e la fine del sistema di alleanze

Le opinioni espresse e le tesi sostenute riflettono esclusivamente il pensiero dell'autore e non sono in alcun modo riferibili all'Istituzione di appartenenza. Si rende grazie agli anonimi *referees* per i preziosi consigli e le stimolanti osservazioni. Un particolare ringraziamento, infine, va a Filippo Ruschi per i suggerimenti ricevuti.

¹ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992; trad. it. D. Ceni, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1992.



che gravitava attorno a essa – ha lasciato il passo a un’inedita fase di “unilateralismo internazionalistico”². Appiattimento unipolare che tuttavia, venuta a mancare l’attrazione aggregante dell’elementare binomio “amico-nemico”³, conterrebbe già in sé i germi del proprio superamento. Prendendo atto dell’impossibilità di farsi carico dei destini del mondo, le acque del Potomac si ritirano negli argini. Ciclicità storica – *flussi e riflussi*. Su di essi, il monito di George Washington e l’appello di James Monroe. Abdicazione dell’egemone? Contraddizione ingannevole. Un aforisma di Francis Scott Fitzgerald può aiutare a far luce. Qual è il banco di prova per un’intelligenza “di prim’ordine”? La capacità – prosegue lo scrittore – “di tenere due idee opposte in mente nello stesso tempo e, insieme, di conservare la capacità di funzionare”⁴. Mai invischiarsi “*in the toils of European ambition, rivalry, interest, humor or caprice*”⁵ e, allo stesso tempo, considerare come una minaccia alla pace e alla sicurezza degli *States* ogni intromissione, ogni tentativo da parte delle potenze d’oltreoceano di estendere il loro sistema “*to any portion of this hemisphere*”⁶. Sì, dell’emisfero. Una dottrina di prim’ordine. Da “giustificazione dell’isolazionismo” a “legittimazione dell’interventismo”⁷: due idee opposte, ma perfettamente funzionanti. Approccio originale al potere.

² E. Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 348.

³ C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1932; trad. it. “Il concetto di ‘politico’”, in Id., *Le categorie del ‘politico’*, Bologna, il Mulino, 1972, a cura di G. Miglio e P. Schiera. Cfr. G. Preterossi, *Carl Schmitt e la tradizione moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1996; C. Galli, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Bologna, il Mulino, 2010.

⁴ F.S. Fitzgerald, *The Crack-Up*, New York, New Directions, 1945; trad. it. D. Tarizzo, “L’incrinatura”, in Id., *L’età del jazz e altri scritti*, Milano, il Saggiatore, 1960, p. 67, cit. in J.L. Gaddis, *On Grand Strategy*, London, Penguin Books, 2018; trad. it. A. Piccato, *Lezioni di strategia*, Mondadori, Milano, 2019, p. 20, cui si deve l’applicazione dell’aforisma al pensiero strategico.

⁵ G. Washington, “September 19, 1796: Farewell Address”, *Miller Center*: “*Why, by interweaving our destiny with that of any part of Europe, entangle our peace and prosperity in the toils of European ambition, rivalry, interest, humor, or caprice?*”, disponibile all’URL = <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/september-19-1796-farewell-address> (consultato il 22 marzo 2020).

⁶ J. Monroe, “December 2, 1823: Seventh Annual Message (Monroe Doctrine)”, *Miller Center*: “*We owe it, therefore, to candor and to the amicable relations existing between the United States and those powers to declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety*”, disponibile all’URL = <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/december-2-1823-seventh-annual-message-monroe-doctrine> (consultato il 25 marzo 2020).

⁷ F. Volpi, “Il potere degli elementi”, in C. Schmitt, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, trad. it. G. Giurisatti, Milano, Adelphi, 2002, p. 130; ed. or. Id., *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1954. Cfr. H. Kissinger, *Ordine mondiale*, Milano, Mondadori, 2018, p. 234: “nessun paese ha svolto un ruolo così determinante nel plasmare l’ordine mondiale contemporaneo come gli Stati Uniti, e nessuno ha manifestato una simile ambivalenza in merito alla propria partecipazione a esso”.



Poco più di un secolo dopo, un altro inquilino della Casa Bianca scioglierà eloquentemente l'enigma, con un taglio netto – “*An act of war in any part of the world is an act that injures the interests of my country*”⁸. Il vero passo “all’impegno totale e globale”, tuttavia, verrà compiuto soltanto il 4 aprile 1949, a Washington: la firma del Trattato dell’Atlantico del Nord⁹. Rinuncia all’isolazionismo, ma a una condizione: “fissare d’ora in poi le regole del gioco”¹⁰. Così alle soglie del nuovo decennio, lungi dall’uscire di scena, gli Stati Uniti – “*the only regional hegemon in modern history*”¹¹ – sono ancora ben saldi sul podio. Ciononostante, il paradigma di riferimento è oggi sorprendentemente incerto. Una realtà fluida e mutevole, dove attori locali e poteri transnazionali incidono quanto – se non più – delle tradizionali cabine di comando¹². Positivo al coronavirus, il vestfaliano modello dello Stato-Nazione lamenta affanni dalla sintomatologia strutturale. Inaspettata realizzazione delle previsioni di Alexandre Kojève, “*le Weltgeist hégélien*” starebbe quindi abbandonando le Nazioni per trovare comodo, seppur temporaneo, soggiorno in redivive entità imperiali¹³? Quello che si profila dinanzi allo sguardo attento di statisti e osservatori è uno spazio geopolitico proteiforme, in continuo riadattamento, la cui scala non si lascia cogliere: “gerarchico e cosmopolitico”? “Gerarchico ed egemonico”? “Multicentrico e competitivo”? “A-centrato e caotico”¹⁴?

⁸ C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin, Duncker & Humblot, 1974; trad. it. E. Castrucci, *Il Nomos della terra nel diritto internazionale dello ‘jus publicum europaeum’*, Milano, Adelphi, 2003, p. 407. Cfr. H. Kissinger, *Ordine mondiale*, Milano, Mondadori, 2018, p. 234: “nessun paese ha svolto un ruolo così determinante nel plasmare l’ordine mondiale contemporaneo come gli Stati Uniti, e nessuno ha manifestato una simile ambivalenza in merito alla propria partecipazione a esso”, dove S. cita il presidente Herbert Hoover.

⁹ S. Romano, “Aprile 1949: l’isolazionismo rovesciato”, *Limes*, 12 (2019), p. 266.

¹⁰ *Ibid.*, p. 267.

¹¹ J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W.W. Norton & Company, 2014, p. 141; trad. it. B. Amato, M. Eredia, *La tragedia delle grandi potenze*, Roma, LUISS University Press, 2019.

¹² Cfr. A. Colombo, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 15, dove C. rileva come il principale effetto della fine del bipolarismo sia stato quello di “liberare le correnti di decomposizione che la guerra fredda aveva forzatamente trattenuto”.

¹³ A. Kojève, “Extraits d’un inédit d’Alexandre Kojève: “Esquisse d’une doctrine de la politique française”, in F. de Lussy (dir.) et al., *Hommage à Alexandre Kojève. Actes de la “Journée A. Kojève” du 28 janvier 2003*, Paris, Éditions de la Bibliothèque nationale de France, 2007, p. 89, disponibile all’URL = <https://books.openedition.org/editionsbnf/389?lang=it> (consultato il 5 aprile 2020), trad. it. A. Gnoli (a cura di), “L’Impero latino. Progetto di una dottrina della politica francese”, in Id., *Il silenzio della tirannide*, Milano, Adelphi, 2004. Per la citazione in apertura *ibid.*, p. 91. Cfr. F. Tedesco, “L’impero latino e l’idea di Europa. Riflessioni a partire da un testo (parzialmente) inedito di Alexandre Kojève”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 35 (2006), 1, pp. 373-401.

¹⁴ A. Colombo, *op. cit.*, p. 331-342: il primo, indica un “tessuto globale” a governance democratica mondiale, “vicino all’alternativa archetipica della forma-Impero” (p. 332); il secondo, un ordine altrettanto



L'incertezza e l'imprevedibilità – frutto acerbo, e aspro, dell'irrompere della storia nell'ordinaria amministrazione del tempo – hanno reso ancor più attuali queste e simili domande. Ogni velleità predittiva, ogni vaticinio sul futuro della configurazione spaziale del mondo al tempo della pandemia globale, conseguentemente, potrebbe rivelarsi opera degna di Sisifo. Nondimeno, un sostantivo appare decisivo nel *mostrare* un tale mondo: “disunità”¹⁵. Come in un quadro di Jackson Pollock, il potere si disperde, sgocciola, si aggroviglia tra *business* privati e interessi nazionali, tra luoghi ingovernabili – “sistemi di frammentazione”¹⁶ – ed equilibri precari.

Quale risposta dal Vecchio Continente? L'unione politica? “Ma la politica è in crisi. Da tempo ha ceduto all'economia la guida della società”, risponderebbe Emanuele Severino. Aggiungendo, poi, che l'economia stessa “sta a sua volta cedendo alla tecnica”¹⁷. “*Cujus oeconomia, ejus regio*”, ammonirebbe però Carl Schmitt¹⁸. In ogni caso, spingendosi oltre: se la politica è al tramonto, lo è allora anche la grande strategia? Quest'ultima, infatti, “*is essentially political in its nature*”¹⁹. E con essa, proseguendo in tale logica, dovrebbe quindi tramontare anche la guerra – se intesa, alla maniera di Clausewitz, “*a real political instrument*”²⁰? Il che, se così fosse, sarebbe in verità di per

globale ma a guida egemonica delle “democrazie liberali” sul resto del mondo (p. 335); il terzo, un sistema di aree regionali, ovvero composto da “grandi spazi organizzati” (p. 340) in reciproca competizione tra loro “attraverso il ruolo egemonico o imperiale delle potenze al vertice” (p. 341); il quarto, infine, una “struttura caotica e a-centrata”, caratterizzata dall'assenza di chiare gerarchie globali o regionali in cui i rapporti tra i diversi attori assumerebbero la forma della “contaminazione” (p. 342).

¹⁵ *Ibid.*, parafrasandone il titolo.

¹⁶ *Ibid.*, p. 325, dove si fa riferimento ai “processi di frammentazione e di fallimento di singoli stati e di interi sistemi regionali” lungo quello che Colombo definisce un “arco dell'instabilità” (p. 15).

¹⁷ E. Severino, *Il tramonto della politica*, Milano, Rizzoli, 2018, pp. 38-39. S. ritiene non auspicabile l'unità politica dell'Europa poiché “la politica in crisi è il seme che genera un frutto già vecchio” (p. 40), in quanto il capitalismo stesso appare destinato a essere soppiantato dalla tecno-scienza che se ne servirà soltanto come strumento per realizzare la “crescita indefinita della potenza” (p. 40).

¹⁸ C. Schmitt, *Il nomos della terra*, cit., p. 409. S., riflettendo sulla dottrina Stimson, chiude il capitolo parafrasando la formula “*cujus regio, ejus religio*” (riferita al contesto delle guerre di religione europee) modificandola prima in “*cujus regio, ejus oeconomia*” per concludere con il suo rovesciamento “*cujus oeconomia, ejus regio*”, definendo quest'ultimo “altamente moderno”. Con ciò volendo evidenziare quella che S. riteneva la natura del nuovo imperialismo economico, ovvero il rapporto creditore-debitore.

¹⁹ S. Ortmann, N. Whittaker, “Geopolitics and Grand Strategy”, in J. Baylis, J.J. Wirtz, C.S. Gray, *Strategy in the Contemporary World*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 309-310. Dove si definisce grande strategia: “*an evolution of strategy away from a narrow focus on victory in war towards a much broader, more long-term vision that is essentially political in its nature*”.

²⁰ C. v. Clausewitz, *Vom Kriege*, Berlin, F. Dümmler, 1832; trad. ingl. J.J. Graham, *On War*, London, Repeater Books, 2019, p. 55: “*We see, therefore, that war is not merely a political act, but also a real political instrument, a continuation of political commerce, a carrying out of the same by other means*”; trad. it. G. Cardona (a cura di), *Della Guerra*, Milano, Rizzoli, 2009.



sé auspicabile. Rievocando il grande adagio pacifista di Erasmo da Rotterdam: la guerra è dolce – per coloro che non la conoscono²¹. Malgrado ciò, conflitti e minacce alla sicurezza mostrano una innata resilienza. Con immancabile ciclicità antagonismi secolari e mai sopiti si ripropongono. Nuove volontà si scoprono inconciliabili, mutati interessi si riconoscono contrastanti. In poche parole: “*Genuine peace, or a world in which states do not compete for power, is not likely as long as the state system remains anarchic*”²². E in un sistema anarchico, le interazioni si articolano anzitutto come relazioni di potere; relazioni *politiche*. Non solo: “gli spazi politici internazionali non seguono e non ricalcano necessariamente gli spazi economici, tecnologici o ambientali”²³. L’ignorarlo, o il disconoscerlo, potrebbe rivelarsi uno scacco alla vitalità di quegli stessi spazi. Nelle parole di Giorgio Agamben: “una unità politica che pretende di ignorare le forme di vita” – cioè, “quel patrimonio culturale” fatto “di cultura, di lingua, di modi di vita e di religione” – “non solo non è destinata a durare, ma, come l’Europa mostra eloquentemente, non riesce nemmeno a costituirsi come tale”²⁴.

La politica, così sopravvissuta al crepuscolo, appare ora splendere di una fioca luce lunare. Una luce sufficientemente forte da consentire all’esperto topografo di orientarsi tra ostacoli naturali e impedimenti artificiali, di leggere la carta e verificarne l’aderenza col terreno. Le ragioni strategiche, profondamente innervate nel contesto geopolitico di riferimento, giocano ancora un ruolo centrale nel panorama internazionale contemporaneo e, non raramente, perfino l’interesse economico cade in secondo piano rispetto a considerazioni di più ampio respiro²⁵. In altre parole, parafrasando la nota definizione della scienza economica proposta da Lionel Robbins²⁶, anche la politica ha

²¹ E. da Rotterdam, “Dulce bellum inexpertis”, in *Adagiorum collectanea*, Parigi, 1500, trad. it. U. Dotti (a cura di), “Dolce è la guerra per chi non ne ha esperienza”, in Id., *Dolce è la guerra per chi non ne ha esperienza. Storie politiche tratte dagli “Adagia”*, Milano, Feltrinelli, 2017.

²² J.J. Mearsheimer, *op. cit.*, p. 53. “*The sad fact is that international politics has always been a ruthless and dangerous business, and it is likely to remain that way*” (p. 2).

²³ A. Colombo, *op. cit.*, p. 82.

²⁴ G. Agamben, “L’impero latino”, *Quodlibet*, 12 giugno 2018, disponibile all’URL = <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-impero-latino> (consultato il 28 marzo 2020).

²⁵ D. Fabbri, “La temporanea illusione dell’economicismo”, *Limes*, 2 (2020), p. 158. Dove F. argomenta come alcune Nazioni siano “disposte a sostenere sforzi indicibili, a usare violenza su sé e sugli altri, a compiere gesti anti-economici per accrescere il proprio peso geopolitico”.

²⁶ Cfr. L. Robbins, *Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London, Macmillan, 1932, p. 15: “*Economics is the science which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses*”, trad. it *Saggio sulla natura e l’importanza della scienza economica*, Torino, Utet, 1947.



bisogno di sviluppare un suo autonomo procedimento per l’allocazione ottimale delle notoriamente scarse risorse – formula quanto mai valida, soprattutto quando queste sono pubbliche. Proprio qui dunque, nell’intermezzo tra tecnica e politica, regna la strategia. “Il prodotto degli strateghi”, infatti, si innesta “nei due anelli del potere, il tecnico e il politico, collegandoli”²⁷. In una prospettiva squisitamente (e ben più prosaicamente) politica, pertanto, il riconoscere l’odierno primato dell’economicismo non scioglie il nodo della contemporaneità – “*ut romani auro redempti non viverent*”²⁸!

Nulla di nuovo all’orizzonte della storia. Eppure, un elemento fa la differenza: *la scala*. La dimensione, lo spazio, delle relazioni internazionali. Ovvero, l’estensione astrattamente *globale* dei fenomeni e la contemporanea “scomposizione del sistema politico internazionale in un complesso di aree regionali”²⁹. Evoluzione che Kojève probabilmente descriverebbe così: “*À l’heure actuelle ce sont ces États-nations qui, irrésistiblement, cèdent peu à peu la place aux formations politiques qui débordent les cadres nationaux et qu’on pourrait désigner par le terme d’‘Empires’*”³⁰. Non mero mutamento nella distribuzione del potere, bensì vera e propria “rivoluzione spaziale”³¹. Una rivoluzione che trascende confini e dogane, rendendo impellente l’esigenza di sviluppare altrettanto trasversali politiche pubbliche o, quantomeno, adeguate al mutato contesto. Una domanda sorge, a questo punto, quasi spontanea: è ancora il singolo Stato-Nazione *all’altezza* delle sfide della contemporaneità³²? Crisi finanziarie, migrazioni di massa, terrorismo internazionale e, non da ultimo, pandemie virali ne minano pericolosamente le fondamenta. E allora, se così fosse, quale sarebbe l’alternativa? “Una

²⁷ L. Caracciolo, “Tutti i miti portano a Roma”, *Limes*, 2 (2020), p. 10.

²⁸ N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Milano, RBA, 2017, Libro II, 30, p. 393. Il Segretario fiorentino cita questo passo di Livio nel contesto della narrazione del leggendario assedio del Campidoglio da parte dei Galli di Brenno nel 390 a.C.

²⁹ A. Colombo, *op. cit.*, p. 339.

³⁰ A. Kojève, *op. cit.*, p. 88. Per la tesi dell’impero moderno come entità “deteritorializzata” cfr. M. Hardt, A. Negri, *Empire*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2000; trad. it. A. Pandolfi, D. Didero, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, Rizzoli, 2002. Per una critica dell’uso del termine “impero”, cfr. M. Telò, *L’Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004. Sul punto cfr. anche F. Tedesco, “Affrettate tanatografie. Verso un *nomos imperiale*?”, *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 80 (2003), 1.

³¹ A. Colombo, *op. cit.*, p. 63: “Nella storia delle relazioni internazionali [...] i grandi mutamenti hanno coinciso quasi sempre con rivoluzioni spaziali”. Cfr. C. Schmitt, *Il nomos della terra*, cit., pp. 287-305 e Id., *Terra e mare*, cit., pp. 58-59.

³² Si deve agli anonimi *referees* il suggerimento di approfondire la crisi del tradizionale modello di Stato-Nazione e, di conseguenza, le possibili configurazioni alternative che l’ordinamento internazionale potrebbe assumere.



governance globale della globalizzazione”? Ma ci si potrebbe anche chiedere, come fa Alessandro Colombo, se il problema “sia davvero la mancanza di una governance globale o l’insistenza nel volerne ottenere a tutti i costi una”³³. A ogni modo, “una riorganizzazione dello spazio politico internazionale” è già in atto³⁴. Significative appaiono in proposito le parole con cui, nel lontano 1945, “il filosofo della domenica”³⁵ accoglieva l’incipiente tramonto del modello statale tradizionale: “*L’État moderne n’est vraiment un État que s’il est un Empire*”³⁶. Un’immagine in fondo non dissimile da quella “versione modernizzata” del sistema vestfaliano descritta da Kissinger³⁷, dove “grandi spazi” regionali in relazione competitiva tra loro svolgerebbero il ruolo che fu degli Stati³⁸. Una comunità internazionale composta da molteplici “sfere di influenza”³⁹, a loro volta incardinate in “una vasta rete di strutture giuridiche e organizzative”⁴⁰. Rete neutrale, rete *neurale* – sulla quale stanno in equilibrio. Una rete che allo stesso tempo però le potrebbe intrappolare. E così divise, distanti, private di ogni forma di interdipendenza e terreno comune, in costante competizione tra loro, le singole regioni tenderebbero *tout court* ad una progressiva “esclusione di qualunque interferenza esterna nelle proprie dinamiche di pace e di guerra”⁴¹. Ricreando, alla fine, quella che Colombo descrive “una condizione simile a quella del mondo pre-globale”⁴².

Lo spazio geopolitico europeo, in tale prospettiva, non avrebbe esaurito le proprie potenzialità. In questo *revival* global-vestfaliano l’Europa può giocare ancora un ruolo da protagonista. Stavolta, però, “come potenza regionale, invece che nazionale, come una nuova unità” nell’exasperazione geografica dell’antico sistema⁴³. Nuove possibilità di integrazione si dischiudono all’orizzonte. Spetta dunque all’Unione europea, realizzando

³³ A. Colombo, *op. cit.*, p. 309. Sul punto C. argomenta affermando che “le istituzioni e i regimi internazionali di portata universale [...] non corrispondono più (o corrispondono sempre meno) alla geografia concreta delle paure e delle preoccupazioni degli attori”.

³⁴ *Ibid.*, p. 331.

³⁵ Cfr. M. Filoni, *Il filosofo della domenica. La vita e il pensiero di Alexandre Kojève*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.

³⁶ A. Kojève, *op. cit.*, p. 88.

³⁷ H. Kissinger, *op. cit.*, p. 371.

³⁸ A. Colombo, *op. cit.*, p. 341.

³⁹ H. Kissinger, *op. cit.*, p. 369.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁴¹ A. Colombo, *op. cit.*, p. 341.

⁴² *Ibid.*

⁴³ H. Kissinger, *op. cit.*, p. 93.



in parte la visione di Kojève, “prendere coscienza di sé e proporre un nuovo *nomos*, un nuovo ordine giuridico e politico globale”⁴⁴? E in tal caso, che Europa emergerebbe da un modello del genere? Una “*vaste union ‘impériale’ de nations apparentées*”⁴⁵? Oppure un vero e proprio “nuovo attore internazionale” che “strutturandosi come *Grossraum*” sarebbe in grado di configurarsi come “ordinamento alternativo tanto allo Stato nazionale ‘classico’, quanto alle diverse possibili declinazioni dello Stato mondiale”⁴⁶? E ancora, sarebbe poi davvero auspicabile un simile svolgimento? La strumentalizzazione è dietro l’angolo, e la storia ha dimostrato gli effetti devastanti che certi concetti possono evocare. O invece un terzo scenario si sta aprendo? Una metamorfosi imprevista, fuori dagli schemi di Kojève e di Schmitt. Quest’ultimo in particolare, suggerisce Emanuele Severino, non avrebbe infatti colto il senso *autentico* della tecnica moderna, il suo vero *potenziale*: la capacità di affermare il proprio dominio sulle stesse forze che pensavano di potersene servire, livellando infine il mondo in una unità “universalistica e depoliticizzante”⁴⁷.

Rispondere con sicurezza a tante e tali domande è compito arduo. Pertanto, in attesa del dipanarsi della storia, per non cadere in facili determinismi o trappole fatalistiche, seguiremo la lezione di Socrate, limitandoci a porre il quesito. Purtuttavia, lungi dal ridursi a ozioso esercizio intellettuale, il questionare la realtà ha anche in questo caso svariati e apprezzabili risvolti concreti. Uno su tutti: una rinnovata e più diffusa consapevolezza può mettere radici, coltivata dal bisogno ormai improcrastinabile di riscoprire l’arte dell’allineamento dei fini ai mezzi⁴⁸. Presa di coscienza, da un lato, della difficoltà di governare con politiche esclusivamente nazionali fenomeni strutturalmente globali; dall’altro, dell’incalzante necessità alla luce dell’*apparente* disimpegno statunitense – dal 2017 al 2019, contrariamente alla *vulgata lectio*, i militari americani in

⁴⁴ F. Ruschi, “Leviathan e Behemoth. Modelli egemonici e spazi coloniali in Carl Schmitt”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 33-34 (2005), 1, p. 382.

⁴⁵ A. Kojève, *op. cit.*, p. 88.

⁴⁶ F. Ruschi, *op. cit.*, p. 383. Per il concetto di *Großraum* cfr. F. Volpi, “Il potere degli elementi”, in C. Schmitt, *Terra e mare*, Adelphi, Milano, 2002, p. 131; D. Zolo, “Usi contemporanei di ‘impero’”, *Filosofia politica*, 18 (2004), 2; C. Galli, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Bologna, il Mulino, 2010.

⁴⁷ E. Severino, *op. cit.*, pp. 234-235.

⁴⁸ J.L. Gaddis, *op. cit.*, p. 33, dove definisce “grande strategia” come “l’allineamento dei fini e dei mezzi”.



Europa “sono passati da 82 mila a 84 mila” e lo stesso rilancio della difesa europea non sembrerebbe entusiasmare Washington⁴⁹ – coevo all’incremento delle crisi che destabilizzano il *limes* d’Europa, di dotarsi di uno strumento di sicurezza militare efficiente e prontamente *deployable*. Un apparato difensivo capace di porsi come interlocutore autorevole, tale da consentire all’Unione europea lo sviluppo di una politica estera *on the long run*, adeguatamente integrata e sostenibile, in linea con interessi comuni ed esigenze condivise. Un bacino di pianificazione strategico-militare complementare all’Alleanza atlantica – necessaria ma non sufficiente “pietra angolare” della difesa collettiva⁵⁰ –, snodo centrale di investimenti industriali e scambio informativo, concreta realizzazione di una “*security community*”⁵¹ compiutamente europea.

2. Gli equilibri della Guerra Fredda: dal bipolarismo alla “fine della storia”

Nel 1949, all’indomani di un conflitto che sconvolse l’umanità, i grandi della terra disegnarono a tavolino *a new world order*⁵²: dopo un primo fervore apparentemente idealistico, che portò – sulle orme della Società delle Nazioni – alla creazione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), fu però presto chiaro che un progetto di cooperazione globale, di diplomazia trasparente e di relazioni accomodanti, sarebbe restato dolce utopia. La coesione, infatti, fu appena sufficiente a comporre bonariamente le divergenti volontà delle potenze vincitrici – soprattutto nel definire il proprio *status* di membri “privilegiati”. E così, non appena l’esigenza bellica iniziò a venir meno, le diverse “visioni del mondo” si scontrarono alacramente⁵³. Churchill anticipò questi

⁴⁹ D. Fabbri, “L’America tra impero e libero arbitrio”, *Limes*, 12 (2019), p. 37. Il quale fa riferimento ai dati ufficiali del Department of Defense.

⁵⁰ European External Action Service (EEAS), *Shared vision, common action: a stronger Europe. A global strategy for the European Union’s foreign and security policy*, 2016, p. 20: “when it comes to collective defence, NATO remains the primary framework for most Member States”, disponibile all’URL = https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf (consultato l’8 aprile 2020).

⁵¹ K.W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957, parafrasando la sua nota definizione di NATO.

⁵² Richiamando H. Kissinger, *op. it.*

⁵³ A. Tamborra, “Nazioni Unite”, *Enciclopedia Italiana*, 1949: “i lavori della conferenza nella città californiana (San Francisco, 26 aprile-26 giugno 1945), agendo come un prisma gigantesco, scomposero le istanze dei varî popoli a essi partecipanti, staccarono tendenze che sembravano incolori, marcarono esigenze che si ritenevano già sufficientemente calcolate, resero evidenti impulsi creduti sopiti o addirittura superati. Vale a dire, i lavori di San Francisco misero a nudo, accanto a immancabili felici risultati, lacune e scissioni politiche e psicologiche”, disponibile all’URL = <http://www.treccani.it/enciclopedia/nazioni->



eventi, descrivendo con insuperata lucidità quello che, dal momento in cui i russi misero piede in una Berlino devastata dai bombardamenti, sarebbe stato il nuovo ordine mondiale: “*From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent*”⁵⁴. Il nuovo mondo della *pace-perpetua-per-tutti* nasceva diviso; slancio frustrato dall’inconciliabilità degli interessi in gioco, minato alle fondamenta dall’eredità di secoli di diplomazia segreta, di cambi di schieramento e reciproci tradimenti. I russi, fortemente provati dalla guerra e desiderosi di rivalersi sul vecchio alleato dell’enorme prezzo pagato; gli americani – e i loro satelliti – forti di un’economia straripante e di un dominio militare ormai assoluto, ma lacerati da un’opinione pubblica stanca di regalare i propri figli alla causa di un continente lontano. E la Germania: vestigia in rovina di un impero al tracollo, tedeschi divisi dai tedeschi, città occupate da soldati stranieri e una società sull’orlo del collasso. Presto, troppo presto, il sistema onusiano andò in stallo: veti incrociati e divisioni insanabili, tra quelli che iniziarono a profilarsi come i blocchi che avrebbero tagliato in due il mondo per quasi mezzo secolo, portarono all’exasperazione reciproci timori e diffidenze. Il bisogno di rispondere alle paure delle masse e di parte dei rispettivi *establishment* si avvittò in un’*escalation* di minacce e tensioni, alimentando la fobia collettiva di una spaventosa, immane guerra nucleare, che avrebbe potenzialmente condannato all’estinzione l’umanità stessa⁵⁵.

Tali fantasmi si manifestarono fisicamente, in una significativa fenomenologia plastica: la paura si fece muro; il sospetto si fece spionaggio. Così, in un improbabile allineamento della realtà alla teoria, l’incertezza reciproca sulle intenzioni del nemico portò ad anticipare eventuali aggressioni militari, polarizzando la tensione – corsa agli armamenti, alleanze frettolose e radicalizzazione di crisi locali. Ogni posizione non

[unite_res-7a284729-87e6-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/](https://www.encyclopedia-italiana.it/enciclopedia-italiana/7a284729-87e6-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/) (consultato l’8 aprile 2020).

⁵⁴ W. Churchill, *Sinews of Peace (Iron Curtain Speech)*, Fulton, 1946, disponibile online sul sito del National Churchill Museum all’URL = <https://www.nationalchurchillmuseum.org/sinews-of-peace-iron-curtain-speech.html> (consultato il 5 aprile 2020).

⁵⁵ Cfr. C.D. Walton, “The Second Nuclear Age: Nuclear Weapons in the Twenty-First Century”, in J. Baylis, J.J. Wirtz e C.S. Gray, *op. cit.*, p. 210: “*a vision of deterrence based on mutual assured destruction (MAD), which assumed that the superpowers would not use nuclear weapons if both believed that, regardless of how well planned a first strike might be, it would be impossible to eliminate the enemy’s ability to launch a devastating retaliatory strike*”.



tenuta, un regalo all'avversario; ogni mancata manifestazione di potenza, un'occasione persa – “il conflitto bipolare è, per definizione, *ovunque*”⁵⁶. In una totale fiducia nella considerazione per cui gli Stati più deboli avrebbero scelto di salire sul carro del vincitore (*bandwagoning*)⁵⁷ – soprattutto se questo carro avesse portato con sé copiosi investimenti e la gradevole copertura di un ombrello nucleare – le amministrazioni statunitensi dell'epoca si dedicarono con animosità a raccogliere quanti più consensi e a elargire quanti più dollari nelle aree reputate strategiche ai nuovi fini. Un impero, ma *benevolo*⁵⁸. Così venne il “piano Marshall”, così l'intervento nella guerra di Corea, così nel Vietnam⁵⁹. E così nacque la *North Atlantic Treaty Organization* (NATO)⁶⁰. Un'organizzazione difensiva militare “del Nord Atlantico” – ma estesa fin sulle sponde del Mediterraneo – la cui funzione essenziale venne stilizzata nell'icastica battuta attribuita al suo primo segretario generale, Lord Ismay: “[to] *keep the Soviet Union out, the Americans in, and the Germans down*”⁶¹.

Si tracciava una faglia ideale, una voragine politico-militare, un argine culturale, proprio laddove i due eserciti avevano arrestato la travolgente marcia all'indomani della caduta del Terzo Reich. L'alleanza nata per sconfiggere il nemico nazista – perfetta bomba a orologeria – crollò nel preciso momento in cui il suo pilastro fondativo venne meno: il successo ne decretò la fine⁶². E, com'è naturale, al vecchio avversario se ne sostituì uno nuovo. Pericolo concreto o necessità politica? Minaccia alla sicurezza o bisogno di rinsaldare le membra di società provate da una lunga grande guerra di

⁵⁶ A. Colombo, *op. cit.*, p. 214. In seguito, C. precisa come il modello della guerra fredda fosse, da un lato, “gerarchico, poiché i mutamenti nel sistema bipolare dominante avevano maggiori effetti sui sistemi regionali subordinati di quanto questi ne avessero sul primo”; dall'altro, “di alta continuità, poiché gli stessi due attori globali intrattenevano le stesse relazioni conflittuali in tutte le regioni”, p. 218.

⁵⁷ F. Andreatta *et al.*, *Relazioni internazionali*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 89.

⁵⁸ M. Chiaruzzi, “Egemonia o equilibrio nell'età unipolare”, in F. Andreatta *et al.*, *op. cit.*, p. 128, dove si riportano alcune argomentazioni che sostengono la capacità degli Stati Uniti di sottrarsi alla ciclicità tipica delle egemonie. Tra queste, la “natura benevola nell'egemonia americana, dovuta al portato culturale e istituzionale del regime liberal-democratico statunitense nella sua dimensione internazionale”.

⁵⁹ F. Andreatta *et al.*, *op. cit.*, p. 63: l'impegno nella regione avrebbe trovato motivo nella convinzione che “l'approdo al comunismo di quel paese avrebbe condotto a ulteriori perdite nel Sud-Est asiatico”.

⁶⁰ *Trattato Nord Atlantico*, Washington DC, 4 aprile 1949, art. 1.

⁶¹ Autore (?), “Lord Ismay”, *NATO Leaders*, disponibile online sul sito istituzionale della NATO all'URL = https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm (consultato il 7 aprile 2020).

⁶² Cfr. F. Andreatta *et al.*, *op. cit.*, p. 69, dove si analizza la tesi secondo la quale le “alleanze tendono a non sopravvivere alla propria vittoria” (p. 69) in quanto nascerebbero sempre “contro” qualcuno e mai “per” qualcuno (p. 68), risultando inevitabilmente legate alla minaccia che vi aveva dato vita, loro unica ragion d'essere.



trent'anni⁶³? Alla NATO, infatti, si contrappose un omologo sovietico: il Patto di Varsavia⁶⁴. Il mondo si divise in due – *iron curtain*. Settant'anni dopo: la generazione dei blocchi – i *baby boomers* – ha ormai lasciato il testimone ai propri figli, la caduta del muro di Berlino è già nei libri di testo, il modello socio-culturale del comunismo sovietico è pressoché estinto. La Storia (quella con la esse maiuscola, quella dei *grands discours*) sarebbe dunque finita? Nel 1992 un politologo statunitense, profondamente influenzato dalla lezione di Alexandre Kojève, sull'onda della fine della Guerra Fredda, del collasso del collettivismo comunista e del modello culturale da esso rappresentato, del clamoroso trionfo della democrazia liberale e del capitalismo universale di matrice statunitense, proclamò la “fine della storia”⁶⁵. In quegli anni, osserva Mearsheimer: “*It was widely believed that the end of the Cold War heralded a new age in which there would be no great-power wars and in which concepts like the balance of power would be irrelevant*”⁶⁶. E così, all'alba della postmodernità⁶⁷, un'unica superstite, ultima e definitiva incarnazione dello spirito del mondo: la democrazia occidentale *a stelle e strisce*⁶⁸.

3. L'Unione mancata, ovvero la difesa comune

Quel 9 novembre 1989, tuttavia, la storia non finì. Al contrario, “*the world remained a*

⁶³ E.J. Hobsbawm, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991*, London, Michael Joseph, 1994; trad. it. B. Lotti, *Il secolo breve. 1914–1991*, Milano, Rizzoli, 2019, p. 34, dove lo storico si riferisce al periodo che va “dalla dichiarazione di guerra alla Serbia da parte dell’Austria il 28 luglio 1914 alla resa senza condizioni del Giappone il 14 agosto 1945” come “quei trentun anni di conflitto mondiale”.

⁶⁴ Cfr. N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 57, dove R., con riferimento ai “patti militari per l’organizzazione della difesa collettiva”, spiega come “la mancata attuazione del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite portò ben presto gli Stati a mettersi al riparo con patti di difesa collettiva”, creando – *de facto* – un sistema di alleanze parallelo ed estraneo all’ONU, organizzando “preventivamente la legittima difesa collettiva” con la conseguente “frammentazione del sistema”.

⁶⁵ Cfr. F. Fukuyama, *op. cit.*

⁶⁶ J.J. Mearsheimer, *op. cit.*, p. xi.

⁶⁷ Espressione resa celebre dall’opera di J.-F. Lyotard, *La condition postmoderne. Rapport sur le savoir*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1979, trad. it. C. Formenti, *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere*, Milano, Feltrinelli, 2019.

⁶⁸ Cfr. A. Colombo, *op. cit.*, p. 25, dove C., pur non conferendo all’evoluzione “unipolare” dell’ordine internazionale carattere di immutabilità – evidenza, infatti, diversi segni di senso contrario (distribuzione più equilibrata del potere economico; temporaneità del “momento unipolare”; etc.) –, riconosce l’eccezionale gerarchizzazione dell’attuale contesto internazionale, condizione in cui gli Stati Uniti resterebbero “l’unico attore [...] ad avere una presenza significativa e (quasi sempre) determinante in tutti i contesti regionali – vale a dire, l’unico attore concretamente capace di globalità”.



*dangerous place*⁶⁹. Tra squilli di tromba e applausi del pubblico si apriva il sipario su una nuova epoca: con la vittoria dell'universo *liberal*, venne meno anche la ragion d'essere degli schieramenti. Un solo vero egemone regionale – gli Stati Uniti d'America: “*even if [...] Russia and China are great powers, they are still far weaker than the United States and in no position to challenge it in any meaningful way*”⁷⁰. Nondimeno, nessun primato – neanche se “benevolo” – può *ipso facto* sottrarsi al proprio destino⁷¹. Così, all'avvento dell'era “post-americana”, la fragilità sembrerebbe essere assunta a cifra dominante del secolo⁷². “La sicurezza è divenuta più complessa. La geopolitica è stata sostituita in parte dalla geoeconomia e dalla geoinformazione. Le nuove tecnologie della comunicazione destabilizzano sia l'ordine internazionale, sia la stabilità interna”⁷³, segnando un passo epocale nella transizione dagli “imperi militari” a quelli “tecnologici”⁷⁴. Non solo. Dalla fine della Guerra Fredda, richiamati dall'esplosione del focolaio mediorientale e dalla vertiginosa ascesa della potenza del dragone cinese, gli Stati Uniti avrebbero rivolto il proprio sguardo altrove, allentando “la presa” sull'antica madrepatria⁷⁵ – *pivot to Asia*⁷⁶. Un allontanamento apparente, come ci hanno tenuto a dimostrare in grande stile gli stessi americani con la maestosa esercitazione *Defender-Europe* che, se si fosse svolta come inizialmente pianificato⁷⁷, avrebbe portato altri

⁶⁹ J.J. Mearsheimer, *op. cit.*, p. xi.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 360.

⁷¹ M. Chiaruzzi, “Egemonia o equilibrio nell'età unipolare”, in F. Andreatta *et al.*, *op. cit.*, p. 128, con riferimento alla teoria della ciclicità delle egemonie, secondo la quale ogni posizione di supremazia sarebbe destinata, prima o poi, a subire gli effetti deleteri dell'*overstretching*.

⁷² C. Jean, “Non finiamo di distruggere le nostre forze armate perché potrebbero servirci”, *Limes*, 2 (2019), p. 170.

⁷³ *Ibid.* Sul punto cfr. A. Locatelli, “Gli studi strategici”, in F. Andreatta *et al.*, *op. cit.*, p. 264: “con la fine della guerra fredda, l'enfasi sulla dimensione prettamente militare” sarebbe andata scemando, portando alcuni a prevedere “una nuova natura (meno cruenta) nella competizione internazionale: nelle parole di Edward Luttwak, una trasformazione dalla geopolitica alla geoeconomia”.

⁷⁴ Cfr. E. Di Nolfo, *op. cit.*

⁷⁵ L. Caracciolo, “Non c'è Stato senza difesa, non c'è difesa senza Stato”, introduzione a L. Pecchi, G. Piga, A. Truppo., *Difendere l'Europa*, Chiarelettere, Milano, 2017.

⁷⁶ Cfr. Chi Wang, *Obama's Challenge to China: The Pivot to Asia*, Farnham, Ashgate Publishing, 2015; D.T. Stuart, *The Pivot to Asia: Can It Serve as the Foundation for American Grand Strategy in the 21st Century?*, Carlisle (PA), Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2016.

⁷⁷ J. Judson, “COVID-19 dampens European exercise, but US Army chief says all is not lost”, *Defense News*, 18 marzo 2020, disponibile all'URL = <https://www.defensenews.com/smr/army-modernization/2020/03/18/covid-19-dampens-european-exercise-but-army-chief-says-all-is-not-lost/>; B. Wolfgang, “U.S. military preparing for 'worst-case scenario' in Europe as coronavirus spreads among the ranks”, *The Washington Times*, 20/03/2020, disponibile all'URL = <https://www.washingtontimes.com/news/2020/mar/20/us-military-preparing-worst-case-scenario-europe-c/> (consultati il 5 aprile 2020).



ventimila militari statunitensi sul suolo europeo “to train, build readiness and deter potential threats throughout the continent”⁷⁸. E questo dà conto dell’importanza che il Vecchio Continente continua ad avere per gli strateghi d’oltremare. Ciononostante, la posizione ufficiale dell’amministrazione statunitense è chiara: l’America non è più disposta a sostenere da sola il peso della sicurezza dei propri alleati. La priorità è l’Asia, cioè la Cina. Si aggiunga anche un’altra considerazione in merito, nient’affatto scontata: “The trajectory of state choices – especially of great powers, which have room for maneuver – is uncertain, and contingent”⁷⁹.

Ai cittadini d’Europa, dunque, una domanda si impone tra le molte: “siamo [...] ancora protetti dall’ombrello militare americano?”⁸⁰. Di non semplice risposta, il segnale è comunque forte. La necessità di “assumersi maggiore responsabilità in termini di Difesa e, quindi, di incrementare la propria spesa militare e, al contempo, diminuire la dipendenza” dallo scudo securitario “che gli Stati Uniti hanno sempre garantito all’Europa” non è più trascurabile⁸¹. Grandi sfide, queste, che potranno essere realisticamente affrontate solo su di un piano più ampio, trasversale: dirigendo e governando quei moti centrifughi che spingono la modernità verso un crescente disordine geopolitico, progettando un futuro sostenibile, e sviluppando – in definitiva – una politica estera lungimirante, nell’ottica di una *governance* compiutamente transnazionale dei conflitti, poiché “il pericolo globale della guerra non è scomparso. È semplicemente cambiato”⁸². Un’esigenza che ha radici relativamente lontane: già negli anni ’50 del XX secolo, infatti, all’indomani della guerra di Corea e della firma del Trattato di Parigi, le tensioni tra i due blocchi avevano imposto alla nascente Comunità un’accelerazione imprevista, soprattutto dovuta alle pressioni statunitensi affinché anch’essa si dotasse di

⁷⁸ NATO-SHAPE Public Affairs Office, “Exercise DEFENDER-Europe 20 underway”, *News Archive*, 06/02/2020, disponibile all’URL = <https://shape.nato.int/news-archive/2020/exercise-defendereurope-20-underway> (consultato il 28 marzo 2020).

⁷⁹ J. Kirshner, “The tragedy of offensive realism: Classical realism and the rise of China”, *European Journal of International Relations*, 18 (2012), 1, disponibile all’URL = <https://doi.org/10.1177/1354066110373949>.

⁸⁰ L. Caracciolo, “Non c’è Stato senza difesa, non c’è difesa senza Stato”, cit.

⁸¹ A.G. Dibenedetto, “Difesa europea tra sfide e prospettive”, *CeSI*, 2019, p. 1, disponibile all’URL = http://cesi-italia.org/contents/Analisi/Difesa_europea_tra_sfide_e_prospettive.pdf (consultato il 25 marzo 2020).

⁸² E.J. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 647. H. argomenta il passo citato individuando “una novità importante e spesso non riconosciuta, propria della seconda metà del secolo”, che avrebbe privato gli Stati “del monopolio della forza effettiva”: la “democratizzazione o privatizzazione dei mezzi di distruzione”.



un sistema di difesa autonomo, sebbene complementare, a quello garantito dall'Alleanza atlantica. Tali pressioni politiche e militari portarono i governi di allora a concepire l'istituzione di una Comunità europea di difesa (da ora, CED), il cui trattato venne siglato il 27 maggio del 1952. La CED inoltre, istituita sul modello della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)⁸³, avrebbe rappresentato un tassello fondamentale di una vera e propria comunità politica, compiendo un passo decisivo verso la realizzazione del progetto federalista. Malgrado ciò, l'opposizione impreveduta – ma prevedibile – della Francia⁸⁴, che rispondeva ad un'opinione pubblica fortemente antitedesca e vedeva con sospetto il riarmo della Repubblica Federale sostenuto dall'amministrazione Truman e dal suo Segretario di Stato, impedì alla CED di entrare in funzione, restando lettera morta di un trattato non ratificato⁸⁵. Allo stesso modo, fallì il tentativo italo-franco-tedesco di costituire un arsenale atomico “europeo”⁸⁶.

Sessantacinque anni – e numerosi passi in avanti – dopo, l'11 dicembre 2017, venticinque Stati dell'Unione europea, che nel frattempo ha sostituito il vecchio modello comunitario, avviano formalmente un progetto di *Permanent Structured Cooperation* (da ora, PESCO) in materia di difesa comune⁸⁷. Progetto ambizioso che, parallelamente ad analoghe iniziative a esso complementari, ha avviato un nuovo corso nel settore della

⁸³ Cfr. S. Filippi, “L'esercito europeo: un tentativo verso la comunità europea di difesa”, *Informazioni della difesa*, 3 (2014), p. 56: “da un lato la proposta americana, denominata ‘one package’, che suscitò però la reazione francese e dell'opinione pubblica europea, ancora preoccupata delle incognite legate ad un ruolo militare tedesco; dall'altro la diplomazia francese, ispirata dalla sapiente e meticolosa opera di Robert Schuman e Jean Monnet, che riuscirono a presentare al Primo Ministro René Pleven un piano che organizzava la difesa comune europea sullo schema, già sperimentato, della CECA”, disponibile all'URL = https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/periodico_2014/Documents/R3_2014/52_63_R3_2014.pdf (consultato il 29 dicembre 2019).

⁸⁴ *Ibid.*, p. 55: “il Presidente Truman, su proposta del Segretario Dean Acheson, approvò il 25 aprile 1950 il National Security Council Report 68 (rapporto conosciuto come NSC 68), con il quale si affermava come più imminente la minaccia sovietica [...]. Tale dottrina sarebbe stata alla base del sostegno statunitense ad una forma organizzata di difesa europea”. Una difesa che, inevitabilmente, avrebbe visto un coinvolgimento della Germania: “una scelta, relativa al riarmo tedesco, necessaria ma osteggiata dalla pubblica opinione francese” (p. 57).

⁸⁵ Cfr. N. Ronzitti, *op. cit.*, p. 95. Dove il giurista individua nella CED il primo tentativo “relativo all'istituzione di una struttura nel campo della difesa europea”. Tentativo che, tuttavia, “non vide mai la luce, poiché l'Assemblea nazionale francese, nel 1954, non autorizzò il governo alla ratifica del relativo trattato.

⁸⁶ Cfr. P. Carace, *L'atomica europea: I progetti della guerra fredda, il ruolo dell'Italia, le domande del futuro*, Roma, Fazi, 2013.

⁸⁷ Cfr. J. Howorth, “For a True European Defence Union”, *Future of Europe (Martens Centre)*, 07/12/2017, pp. 3-7, disponibile all'URL = <https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/european-defence-union-future-europe.pdf> (consultato il 6 aprile 2020).



cooperazione militare in Europa, tanto da venir definito “[the] most important instrument to foster common security and defence”⁸⁸. In quest’ottica, a fronte delle nuove ineludibili sfide al processo di integrazione che hanno colmato le agende delle cancellerie europee, alcuni Stati si sono fatti promotori di un rilancio del progetto per una difesa comune, proponendosi “di aumentare gli investimenti per la Difesa in Europa e sviluppare congiuntamente nuove capacità ed equipaggiamenti da mettere a disposizione di operazioni militari”⁸⁹. A ciò si aggiunge un altro tassello fondamentale dell’architettura militare europea: lo *European Defence Fund* (EDF)⁹⁰, complementare alla PESCO. L’EDF, in particolare, “fornisce incentivi finanziari agli Stati membri [...] per promuovere la cooperazione sia nella fase di ricerca che in quella di sviluppo di nuove capacità militari”⁹¹, agendo quindi su due piani funzionalmente complementari, due “finestre” armonizzate dall’azione di un consiglio di coordinamento che riunisce i principali *stakeholders* del settore. Un mosaico assai composito, dove le iniziative nazionali si sommano a quelle delle istituzioni europee, dando vita ad una struttura di coordinamento multilivello, edificata sulla stratificazione di enti sovranazionali e progetti intergovernativi⁹². Nel primo settore rientrano a pieno titolo la *Coordinated Annual*

⁸⁸ European Defence Agency, “Our current priorities”, *What we do: “PESCO was established in December 2017 by 25 EU Member States whose declared ambition is to make it the ‘most important instrument to foster common security and defence’ and a tool intended to provide Europe with ‘a coherent full spectrum force package, in complementarity with NATO’. [...] Together with EEAS (including EUMS), the EDA acts as the PESCO Secretariat”*, disponibile all’URL = <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities> (consultato l’8 aprile 2020).

⁸⁹ A.G. Dibenedetto, *op. cit.*, p. 2: “a oggi, la PESCO conta un totale di 34 progetti che spaziano tra tutti e cinque i domini operativi della Difesa (aereo, terrestre, navale, spaziale e cibernetico) e coprono anche altri aspetti correlati come la formazione e le strutture logistiche e di supporto”.

⁹⁰ Cfr. J.-P. Maulny, “European Preference, Strategic Autonomy and European Defence Fund: A Key Factor to Build a European Strategic Autonomy Based on a Competitive EDTIB”, in V. Camporini *et al.*, “European Preference, Strategic Autonomy and European Defence Fund”, *ARES Group (Institut de Relations Internationales et Stratégiques)*, 22 (2017), p. 21 e ss., disponibile all’URL = <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/11/Ares-22-Report-Nov-2017.pdf> (consultato il 6 aprile 2020).

⁹¹ A.G. Dibenedetto, *op. cit.*, p. 3: “Per gli anni 2021-2027 è stato proposto, a giugno 2018, un budget di 13 miliardi di euro suddiviso in 4,1 miliardi per la fase di ricerca e 8,9 miliardi di euro per quella di sviluppo che andranno a supportare gli sforzi dei singoli Paesi”.

⁹² Cfr. A. Marrone, P. Sartori, “Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l’Italia”, *Approfondimenti (Osservatorio di Politica internazionale)*, 148 (2019): “Per quanto riguarda la definizione dei criteri per ammettere un’iniziativa al finanziamento nell’ambito del Fondo l’Italia ha puntato soprattutto a superare la logica di collaborazioni bilaterali, sostenendo la necessità che i consorzi siano composti da almeno tre aziende, basate in almeno tre diversi stati membri” (p. 10) (disponibile all’URL = www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0148.pdf (consultato l’8 aprile 2020).



Review on Defence (CARD)⁹³ e il *Capability Development Plan* (CDP)⁹⁴ che trovano il proprio minimo comune denominatore nell'azione congiunta di Stati membri, *European External Action Service* (EEAS) e *European Defence Agency* (EDA), quest'ultima con una specifica responsabilità nell'assicurare “*coherence among them and with NATO*”, coordinando le attività dei quattro principali “*tools*” che compongono l'eterogenea macchina della difesa europea⁹⁵. Macchina ai cui ingranaggi si aggiunge, nel solco della spinta francese, la recente creazione della Direzione generale “Industria della difesa e spazio” in seno alla Commissione europea. Struttura che, pur restando legata al più ampio bacino del Mercato interno, potrebbe avere “effetti catalizzatori [...] sugli sviluppi futuri dell'Europa della difesa”⁹⁶.

4. Difesa europea?

Accanto alla delineata cornice istituzionale dell'Unione si sono aperte strade parallele che, *prima facie*, sembrerebbero comunque portare alla stessa meta. In tale quadro, soprattutto Parigi e Berlino hanno assunto un ruolo centrale⁹⁷. Un ruolo manifestatosi eloquentemente attraverso l'instaurazione di un nuovo asse strategico-industriale –

⁹³ European Defence Agency, *op. cit.*: “*Launched by Member States in May 2017, its objective is to foster a gradual synchronisation and mutual adaptation of national defence planning cycles and capability development practices. [...] Together with the EUMS, the EDA acts as the CARD Secretariat*”.

⁹⁴ *Ibid.*, “*The CDP provides a full capability picture that supports decision-making at EU and national levels regarding defence capability development. It looks at future security threats, identifies capability needs and defines EU Capability Development Priorities commonly agreed by Member States. Periodic CDP revisions are produced by the EDA in close cooperation with Member States and with the active contributions of the EUMC and the EUMS*”.

⁹⁵ *Ibid.*, “*With the EU Global Strategy published in 2016, the EU raised its level of ambition - aiming at a more coherent European defence landscape with a more capable, deployable, interoperable and sustainable set of military capabilities and forces. To that end, Member States set up several new EU defence cooperation tools: the Coordinated Annual Review on Defence (CARD), the Permanent Structured Cooperation (PESCO), the European Defence Fund (EDF), and a revised Capability Development Plan (CDP)*”.

⁹⁶ F. Pettinari, “L'Europa della difesa accelera, e l'Italia?”, *Documenti IAI (Istituto Affari Internazionali)*, 1 (2020), p. 5, dove P. sintetizza le risultanze di un seminario tenutosi a Torino il 20 novembre 2019 con relatori A. Marrone e D. Moro. In particolare, P. riporta che secondo Moro l'istituzione della nuova Direzione generale rappresenterebbe “una ‘rivoluzione copernicana’ dal punto di vista politico” (p. 5), disponibile all'URL = <https://www.iai.it/sites/default/files/iai2001.pdf> (consultato l'8 aprile 2020).

⁹⁷ Collaborazione già evidente nei singoli progetti. Come riporta A.G. Dibenedetto, *op. cit.*, p. 4: “un esempio lampante di tale dinamica è uno dei progetti per il caccia europeo di sesta generazione, il Future Combat Air System (FCAS), sviluppato da Francia e Germania” per cui queste ultime hanno investito ben 65 milioni di euro.



“l’asse carolingio” – consacrato dalla scenografica ratifica del Trattato di Aquisgrana⁹⁸. Una scelta significativa, quella della sede, quasi a voler fondare la collaborazione franco-tedesca sulle rovine dell’imperiale palazzo di Carlo Magno. Anche i simboli giocano un ruolo importante in geopolitica: *la mitopoiesi*⁹⁹. Un progetto ambizioso dunque, che si prefigge lo scopo di coltivare “una cultura militare e un’industria degli armamenti comune”¹⁰⁰. Avvicinamento la cui portata, *mutatis mutandis*, andrebbe ben oltre la mera cooperazione militare, inaugurando un vero e proprio coordinamento politico-strategico tra i due Paesi. Eppure, proprio laddove si invoca con voce più decisa un passo in avanti in direzione dell’integrazione europea, lì – nel cuore del Vecchio Continente – sembra prediligersi ancora il ricorso a grandi manovre bilaterali, costruendo rapporti privilegiati e alleanze difensive tra Paesi virtualmente già alleati.

Come interpretare, quindi, una simile iniziativa? Da un lato, la Francia si pone quale portavoce autorevole delle istanze europeiste, rilanciando con particolare enfasi il dibattito politico sul tema della difesa comune e spingendo affinché i progetti già in cantiere divengano operativi quanto prima. In quest’ottica, la riunione all’Eliseo dei “Nove”¹⁰¹: Francia, Germania, Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Estonia, Portogallo, Spagna e Gran Bretagna. Gli Stati, cioè, che nel giugno del 2018 aderirono all’*Initiative Européenne d’Intervention* (IEI), fortemente voluta dal Presidente francese, che la propose già nel 2017 definendola “un’opportunità di rilancio dell’integrazione europea e

⁹⁸ A. Geroni, “Asse Carolingio. Aquisgrana, 56 anni dopo Macron e Merkel rinnovano l’amicizia Francia-Germania”, *Sole 24Ore*, 22 gennaio 2019: “L’intesa rilancia il contratto dell’Eliseo, che nel 1963 fu firmato da Konrad Adenauer e Charles de Gaulle. Oggi, obiettivo del nuovo patto è rafforzare l’asse franco-tedesco in Europa, prevedendo una maggiore cooperazione nel settore della difesa e contribuire, partendo da questa cooperazione bilaterale, alla formazione di un esercito europeo” (disponibile all’URL = <https://www.ilsole24ore.com/art/aquisgrana-56-anni-macron-e-merkel-rinnovano-l-amicizia-francia-germania-AEciRnJH>, consultato l’8 aprile 2020).

⁹⁹ Cfr. L. Caracciolo, “Tutti i miti portano a Roma”, cit., p. 10: “Il mito geopolitico”, infatti, “si dà essoterico ed esoterico. Se non fosse pubblico, sarebbe muto, non mito. Inutile al consenso. Ma se non esprimesse un concetto fine, cesellato a misura di camera e anticamera parrebbe povero di senso a chi si fregia potente”.

¹⁰⁰ La dichiarazione è stata attribuita ad Angela Merkel da Attilio Geroni, “Asse Carolingio. Aquisgrana, 56 anni dopo Macron e Merkel rinnovano l’amicizia Francia-Germania”, cit.

¹⁰¹ Incontro tenutosi all’Eliseo dopo la tradizionale parata militare: “Macron riceve leader europei, non Italia”, *ANSA*, 14 luglio 2019. L’Italia non fu tra i firmatari dell’Iniziativa firmata a Lussemburgo nel 2018, ma ha comunicato la propria adesione alla IEI il 19 settembre 2019, disponibile all’URL = http://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2019/07/14/macron-riceve-leader-europei-non-italia_21607629-51a6-4f86-a0a2-1a66701bec88.html (consultato l’8 aprile 2020).



di sviluppo del concetto di sovranità europea”¹⁰². Iniziativa, la suddetta, cui anche l’Italia avrebbe deciso di aderire mettendo a disposizione, nella regione del Mediterraneo, “la sua peculiare competenza nazionale nel settore della difesa e della sicurezza”¹⁰³. Una progettualità che, tuttavia, rischia di risolversi nell’ennesima discontinuità rispetto all’infrastruttura istituzionale dell’Unione, risultando – *de facto* – “una conferma nel ricercare soluzioni operative all’esterno della difesa comunitaria”¹⁰⁴. Esternalizzazione che potrebbe involontariamente contribuire, in ultima analisi, a rendere ancor più complesso il già aggrovigliato sistema della difesa europea – articolato impianto “a geometria variabile”¹⁰⁵. Dall’altro lato, Parigi stessa si è fatta promotrice di una stretta decisiva dei legami con Berlino, lanciando un segnale che a un primo superficiale sguardo potrebbe apparire discordante rispetto alle citate progettualità, condotte invece su di un piano prettamente multilaterale.

In quest’ottica, è indicativo il dato che emerge da un’analisi dei *trends* relativi alla difesa divulgata dall’EDA¹⁰⁶. Quest’ultima, prendendo come riferimento temporale il decennio 2007-2017, procede a confrontare l’andamento delle spese militari e del personale impiegato nei 27 Paesi membri dell’Agenzia, ricavando quindi le rispettive tendenze sotto forma di dato aggregato e suddividendolo poi per settori di investimento. Ne emerge una realtà caratterizzata, in termini assoluti, da un forte crollo iniziale delle spese per la difesa, con una parabola discendente che nel 2013 tocca il suo picco negativo – dai 222 miliardi del 2007 a 198, una riduzione di 11 punti percentuali sui bilanci

¹⁰² Dal discorso di E. Macron alla Sorbona del 26/09/2017, citato da G. Battisti, “L’iniziativa (francese) europea d’intervento”, *Analisi Difesa*, 12 ottobre 2018, disponibile all’URL = <https://www.analisedifesa.it/2018/10/iniziativa-francese-europea-dintervento/> (consultato l’8 aprile 2020).

¹⁰³ Ministero della Difesa, “Difesa: l’Italia aderisce all’European Intervention Initiative”, *Primo Piano*, 20/09/2019: “creazione di una cultura strategica comune tra i paesi partecipanti” (disponibile all’URL = https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/difesa_italia_aderisce_a_iniziativa_europea_di_intervento_ei2.aspx, consultato l’8 aprile 2020). Cfr. con riferimento alla partecipazione italiana alla Pesca, A. Marrone, “PeSCo: The Italian Perspective”, *ARES Group (Institut de Relations Internationales et Stratégiques)*, 30 (2018), disponibile all’URL = <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/09/Ares-30.pdf>, (consultato l’8 aprile 2020).

¹⁰⁴ G. Battisti, *op. cit.*

¹⁰⁵ “Quali nazioni faranno parte dell’esercito europeo (l’Italia no)”, *AGI*, 28 giugno 2018, disponibile all’URL = https://www.agi.it/estero/esercito_europeo-4077909/news/2018-06-28/ (consultato l’8 aprile 2020).

¹⁰⁶ European Defence Agency, “Defence data: trends and figures”, *Publications*, 2018, pp. 1-2: “2017 data are estimates. EDA publishes the aggregated figures from the Ministries of Defence of the Agency’s 27 Member States”, disponibile all’URL = <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/defence-data-infographicac88b13fa4d264cfa776ff000087ef0f.pdf> (consultato l’8 aprile 2020).



nazionali – per poi conoscere una timida ma costante crescita fino al 2017, arrivando alla soglia dei 214 miliardi. Ripartendo il dato nelle rispettive aree geografiche di gravitazione, tuttavia, non si può non rilevare come – in tendenza contraria rispetto al resto d’Europa – i Paesi del nord abbiano altresì proseguito a ridurre i propri investimenti nelle forze armate anche dopo la crisi, perdendo il 2% nell’annualità 2016-2017; sul fronte opposto, invece, troviamo gli Stati dell’est che, sull’onda delle istanze polacche, li incrementano di ben 8,4 punti rispetto all’anno precedente. Il *trend* dunque, alla luce dei dati riportati, sembrerebbe positivo; ciò non toglie, invero, che gli investimenti – soprattutto nel settore della ricerca e delle nuove tecnologie – siano ancora ben al di sotto dei livelli precrisi, di per sé comunque inferiori alla soglia del 2% del PIL nazionale stabilita dalla NATO. Lasciando parlare i numeri: quella registrata è una decrescita del 38% nella spesa per le innovazioni nei singoli Paesi – da 2,8 miliardi a 1,7 –, per toccare addirittura il 58% negli investimenti in collaborazione – da 362 milioni a 153 –, con ciò rendendo quantomeno ambiguo l’impegno reale nell’integrazione delle politiche di difesa. Ciò che emerge, al contrario, è una poco convinta ripresa delle spese militari, accompagnata da una generale riduzione del personale in termini quantitativi, prediligendo – in ogni caso – investimenti condotti in autonomia rispetto a progettualità condivise, forse sottovalutando “[...] *the urgent need for Europeans to start designing, building and procuring all future major equipment together, instead of competing each other into the ground*”¹⁰⁷.

5. Tendenze storiche. Uno sguardo al futuro

L’orizzonte si fa nebbioso, difficile leggerne la direzione. Quel che sembra emergere è un’Europa confusa, vittima di un’incertezza che attanaglia ogni intento programmatico, lasciando all’iniziativa dei singoli Paesi l’attuazione della politica di difesa comune – e, perciò, della *politica estera* comune. Un artificioso sistema di sicurezza “a più velocità”, de-istituzionalizzato e complesso, dove risulta arduo all’osservatore inesperto

¹⁰⁷ S. Biscop, “European Defence: What’s in the Cards for PESCO?”, *Security Policy Brief (Egmont Institute)*, 91 (2017), p. 1, disponibile all’URL = <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/10/SPB91-Biscop.pdf?type=pdf> (consultato l’8 aprile 2020).



comprendere “chi fa cosa” e, di conseguenza, a chi spetti e in quali forme prendere le decisioni. Un apparato laddove prevale ancora, perlopiù, il tradizionale – ma soggetto a intrinseci limiti strutturali – metodo intergovernativo, certamente molto distante dalla realizzazione di un centro di comando e controllo operativamente efficiente¹⁰⁸. Proprio nella persistenza di un approccio intergovernativo alle grandi questioni di politica estera, infatti, emergono tutte le contraddizioni implicite al progetto comunitario. Un progetto che, per essere pienamente realizzato, presupporrebbe il mettere in secondo piano gli interessi nazionali in favore dell’interesse collettivo – la qual cosa, fintanto che il sistema internazionale rimarrà anarchico, è affatto improbabile.

Ciò, tuttavia, non giustifica l’accettazione inerte dell’inemendabilità del presente né cinismi di maniera nei confronti di ogni ambizione riformatrice. Al contrario, seguendo la lezione di un realista come Edward Carr: “*In the field of action [...] the highest wisdom lies in accepting, and adapting oneself*” alla “*irresistible strength of existing forces and the inevitable character of existing tendencies*”¹⁰⁹. Le parole di Carr richiamano un saggio *adattamento* – non una passiva indifferenza. Un adattamento che presuppone l’accettazione di quelle irresistibili forze e tendenze che muovono la storia e, dunque, la loro comprensione. Forze e tendenze che, apparentemente, starebbero assumendo la forma di entità regionali superstatuali in bilico sulle rispettive “sfere di influenza”¹¹⁰. Una presa di coscienza adattativa, cui consegue il crescente bisogno di riconfigurare l’allineamento delle aspirazioni ai mezzi disponibili, e quindi al contesto di riferimento: “*apte dicere*”¹¹¹, ovvero la grande strategia¹¹². Un approccio che procede, *in primis*, dal contemporaneo riconoscimento che nessun interesse veramente comune può prescindere da quelli individuali. Soltanto tenendo conto delle esigenze nazionali è possibile elaborare decisioni plurali che ne siano il naturale e aderente sviluppo. Agevolando così la ricerca del necessario compromesso tra bene proprio e bene collettivo, affinché l’uno possa

¹⁰⁸ Cfr. N. Ronzitti, *op. cit.*, p. 97, dove R. afferma che “la politica europea in materia di difesa deve ancora trovare un ancoraggio in effettive capacità militari. [...] È pertanto difficile che l’UE possa proiettare all’esterno una forza militare ragguardevole, in tempi ragionevoli, capace di intervenire per risolvere una grave crisi”.

¹⁰⁹ E.H. Carr, *The Twenty Years’ Crisis: 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*, New York, Harper&Row, 1964, p. 10.

¹¹⁰ Cfr. H. Kissinger, *op. cit.*, pp. 359-372.

¹¹¹ Cicerone, *De Officiis*, Liber I, par. 2: “*quod est oratoris proprium, apte, distincte, ornate dicere*”, trad. it. G. Picone, R.R. Marchese (a cura di), *De Officiis. Quel che è giusto fare*, Torino, Einaudi, 2019.

¹¹² Cfr. J.L. Gaddis, *op. cit.*, p. 33.



beneficiare dell'altro. Il metodo intergovernativo, in questa prospettiva, non può che continuare a svolgere l'irrinunciabile ruolo di camera di compensazione di tali interessi. La sfida sarà poi, una volta stabiliti questi ultimi, quella di affidarne il perseguimento a una struttura operativa efficace e funzionale, in grado di prendere decisioni e renderle esecutive con la necessaria prontezza e linearità, facendosi all'occorrenza centro di imputazione delle relative responsabilità politiche. Ma nessuna responsabilità è tale se non vi è alcuno cui doverne rispondere. E a chi rispondono gli Stati? Rispondono ai loro cittadini. Come? Principalmente – riducendo la vastità dell'argomento ai minimi termini – attraverso gli svariati meccanismi di controllo democratico propri dei rispettivi ordinamenti di riferimento. Pertanto, di pari passo con lo sviluppo delle accennate possibilità d'intervento, andrà posta altrettanta cura affinché venga sempre garantito quello che dovrebbe essere il fondamento primo e il fine ultimo dell'intero progetto europeo: *il principio democratico*. In tal senso, con particolare riferimento alla politica di sicurezza e difesa, l'annosa questione del cd. “deficit democratico” potrebbe essere parzialmente arginata attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo, unica istituzione veramente rappresentativa dei popoli elettori ad avere la necessaria “*vision d'ensemble*”¹¹³. Su questo punto, l'attuale configurazione appare ancora incerta. Quello che altresì ne emerge è un organigramma eterogeneo, la cui gestione, suddivisa in una stratificazione di organismi e comitati, potrebbe rendere disagevole – eterogenesi dei fini – il raggiungimento di una effettiva e coerente concertazione politica, autonoma da umori contingenti e appuntamenti elettorali. Un'instabilità strutturale che fa apparire ogni progettualità precaria, ogni collaborazione contingente, ogni scelta provvisoria; non risolvendo, in definitiva, il nodo centrale di qualsiasi strategia che voglia dirsi tale: *il lungo periodo*.

Ambiguità, queste ultime, figlie dell'ancora diffusa riluttanza all'integrazione di quello che è il simbolo della sovranità nazionale *par excellence*: le forze armate. Ritrosia identitaria che, probabilmente, rischia soltanto di alimentare iniziative dissonanti e confondere le *leadership*, favorendo iniziative bilaterali extraistituzionali. Tutto ciò con

¹¹³ M. Comelli, “Il controllo democratico della Psdc e il ruolo del Parlamento Europeo”, in E. Greco, N. Pirozzi, S. Silvestri (a cura di), “L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità”, *Documenti IAI (Istituto Affari Internazionali)*, 27 (2010), p. 75, disponibile all'URL = <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1027.pdf> (consultato l'8 aprile 2020).



l'effetto indesiderato di fomentare, in ultima analisi, ulteriori focolai di sfiducia nei confronti dell'Europa. Una difesa che dunque, per definirsi propriamente "comune", andrebbe integralmente ricondotta nell'alveo dell'ossatura istituzionale dell'Unione, individuando con maggiore chiarezza compiti, funzioni e dipendenze – riducendo in tal modo il pericolo di de-responsabilizzarne l'azione e, paradossalmente, paralizzarla. Così, di fronte al fiorire di *partnerships* bilaterali e duplicazioni funzionali estranee all'ordinamento europeo, la capacità dell'infrastruttura vigente di perseguire finalità realmente condivise e comuni – accettabili da tutti se negli interessi di tutti – appare sempre meno realistica. Con ciò minando anche una eventuale politica estera *europea* che, a maggior ragione in quanto espressione di un ampio e variegato spazio geopolitico, sarà "raramente efficace e autorevole se non è sostenuta anche da una politica di difesa"¹¹⁴. Ma è vero anche – e soprattutto – il contrario: "interventi sul solo piano militare", infatti, raramente consentono di raggiungere obiettivi a lungo termine¹¹⁵. Sarà perciò indispensabile svilupparli su di un piano più ampio, integrandoli con misure economiche, commerciali e diplomatiche, in una prospettiva "pluri-disciplinare"¹¹⁶. Esigenza, quella di sviluppare una capacità di azione trascendente confini nazionali e competenze settoriali, resa drammaticamente evidente dalla crisi sanitaria in corso e, soprattutto, dalle ancor più severe conseguenze economiche che questa prevedibilmente porterà con sé.

Fatte tali premesse, pur non essendo ragionevolmente prevedibile l'esito di un simile percorso istituzionale né se vi sarà nel prossimo futuro la volontà politica di intraprenderlo, non è ozioso proporsi di indagarne la fattibilità tecnica. In questa prospettiva, a grandi linee e senza pretesa di esaustività, le misure adottabili al fine di realizzare una più organica ed efficace integrazione militare in Europa potrebbero essere verosimilmente ricondotte a due principali direttrici: in primo luogo, la creazione di un bacino industriale e di ricerca europeo per l'osmosi dei *know how* nazionali e la razionalizzazione delle risorse. Un'integrazione industriale orientata all'interesse

¹¹⁴ A. Pansa, "La difesa europea: l'industria delle armi. Tecnologia, concorrenza e cooperazione", in A. Missiroli, A. Pansa, *La difesa europea*, Genova, il Nuovo Melangolo, 2007, p. 91.

¹¹⁵ D. Moro, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 123.

¹¹⁶ *Ibid.*



comune, che potrebbe procedere ampliando gli orizzonti di un settore in larga misura ancora prevalentemente “nazionale” – caratterizzato cioè “da una relazione assai stretta con le scelte governative in politica estera”¹¹⁷ – incentivando, al contempo, stanziamenti di risorse in progettualità condivise. Quest’ultimo punto, in particolare, è essenziale ai fini di una riduzione della frammentazione della domanda. Una richiesta di mezzi e forniture eccessivamente diversificata, infatti, potrebbe indebolire il sistema industriale nel suo complesso (senza trattare in questa sede l’altrettanto rilevante impatto che ciò potrebbe avere anche sull’efficienza operativa di forze multinazionali), determinando “forti diseconomie di scala dal lato dell’offerta”¹¹⁸. Una precisazione in proposito però non è superflua: minore svantaggio nell’approvvigionamento non è sinonimo di risparmio in termini assoluti, al contrario, “*a real, capable European defence will not be cheap*”¹¹⁹. In secondo luogo, una maggiore integrazione politica che, passando attraverso il necessario coordinamento intergovernativo, potrebbe ricondurre la direzione operativa dello strumento militare comune direttamente in capo all’Unione, istituzionalizzandone il comando e controllo nell’ambito di organi *ad hoc*. Quanto detto, in definitiva, col duplice vantaggio di rafforzare le infrastrutture multilaterali e di agevolare la realizzazione di una sufficiente “autonomia strategica”, tale da consentire la conduzione in proprio di “operazioni e missioni militari al di fuori dei confini europei”¹²⁰. Obiettivo forse più vicino qualora si incentivasse questa maggiore uniformità d’azione anzitutto all’interno dei singoli Paesi membri, che allo scopo dovrebbero dotarsi di Consigli per la sicurezza nazionale con specifiche funzioni di “supersintesi strategica”¹²¹. Il che, a seguire, consentirebbe un’analoga verticalizzazione del “sistema delle decisioni” – con la parallela costruzione di “un sostegno cognitivo con capacità sistemiche” – anche a livello sovranazionale, fornendo all’Europa la necessaria visione per poter dirigere una politica

¹¹⁷ A. Pansa, *op. cit.*, p. 91.

¹¹⁸ D. Moro, *op. cit.*, p. 123.

¹¹⁹ V. Camporini, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁰ D. Moro, *op. cit.*, pp. 148-149. Prosegue M. argomentando che, a tale scopo, l’UE dovrebbe dotarsi “non solo di adeguate forze di terra, di mare e aeree, ma anche dell’infrastruttura spaziale che offre assistenza e copertura alle operazioni militari” (p. 149). Cfr. J. Howorth, *op. cit.*, pp. 9 ss; D. Zandee, “European Preference, Strategic Autonomy and European Defence Fund: A Strategic Point of View”, in V. Camporini *et al.*, *op. cit.*, p. 11 e ss.

¹²¹ C. Pelanda, “Per un Consiglio di sicurezza nazionale basato sul potere cognitivo”, *Limes*, 2 (2019), p. 181. P. rivolge le proprie riflessioni esclusivamente all’ambito statale, in particolare all’Italia.



estera energica e partecipata¹²². “Una più stretta cooperazione e integrazione per difendere meglio la sicurezza e gli interessi condivisi”, dunque, di pari passo con il coevo “mantenimento di un certo grado di sovranità nazionale, sia in termini operativi – quindi con una certa autonomia nell’uso dello strumento militare – che di capacità tecnologico-industriali”¹²³, al fine di non privare del tutto il sistema-Paese della comunque necessaria discrezionalità gestionale delle proprie risorse.

Un’ultima riflessione sul punto è tuttavia doverosa. La storia della Comunità europea di difesa è eloquente. Robert Schuman e Jean Monnet, con l’appoggio del segretario di Stato Dean Acheson, credevano nella possibilità che – sulla scorta del successo della Comunità europea del carbone e dell’acciaio – il progetto di una integrazione militare potesse farsi volano di una compiuta integrazione politica¹²⁴. L’idea non vide mai la luce, pertanto non è in questa sede premiante avventurarsi in congetture sul come sarebbe potuta andare. Malgrado ciò, non sembra azzardato tentare il paragone con l’Unione economica e monetaria (da ora, UEM)¹²⁵. Sintetizzando forse eccessivamente le pur rilevanti e decisive complessità della materia, che esulano dalla presente trattazione, si tenterà di isolarne alcuni aspetti che potrebbero rivelarsi chiarificanti ai fini del procedere argomentativo. La UEM, realizzata seguendo le tappe prescritte nel cd. “rapporto Delors”, venne “concepita al fine di promuovere una crescita economica e sostenibile e un alto livello di occupazione attraverso idonee politiche economiche e monetarie” e sarebbe perciò “il risultato dell’integrazione economica progressiva e pertanto non [...] fine a sé stessa”¹²⁶. Ciò comporta delle precise conseguenze logiche. Procedendo con ordine: l’unità monetaria si pone il fine di “promuovere una crescita economica e sostenibile”. Ma come realizzare una simile unità? Testualmente: “attraverso idonee *politiche* economiche e monetarie”¹²⁷. Quindi, a rigore,

¹²² *Ibid.*, p. 180. L’estensione per analogia all’ambito sovranazionale è mia.

¹²³ A. Marrone, P. Sartori, *op. cit.*, p. 18.

¹²⁴ Cfr. S. Filippi, *op. cit.*, pp. 55-56.

¹²⁵ Si deve agli anonimi Referee l’idea di un confronto tra integrazione militare e unione monetaria, con particolare riferimento alla funzione di volano dell’integrazione politica cui quest’ultima avrebbe dovuto adempiere.

¹²⁶ D. Rakić, D. Verbeke, “Storia dell’Unione economica e monetaria”, *Note tematiche sull’Unione europea*, 01/2020, disponibile online sul sito istituzionale del Parlamento europeo all’URL = <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/79/storia-dell-unione-economica-e-monetaria> (consultato il 29 marzo 2020).

¹²⁷ *Ibid.* Il corsivo è di chi scrive.



maggiore integrazione politica.

Eppure, su questa apparentemente semplice considerazione finale le opinioni sono le più divergenti. Da un lato, chi invoca l'unità politica sostenendo che “una moneta unica sulla cui gestione possono influire forze diverse e tra loro contrastanti, gli Stati nazionali europei”, non potrebbe di fatto “assolvere i propri compiti”¹²⁸. Dall'altro chi, come Emanuele Severino, ritiene che costoro traggano conclusioni errate da una premessa valida. Ovvero, parafrasando le parole del filosofo: è indubbiamente corretto ritenere che una moneta unica abbia bisogno di una gestione altrettanto unitaria; ciononostante, inferirne che tale gestione debba essere *necessariamente* politica sarebbe nientemeno che arbitrario. Anzi, proprio la longevità della cooperazione economica europea *nonostante* l'assenza di unità politica dimostrerebbe che “lo Stato non è più Stato politico, ma economico”¹²⁹. Nondimeno, una terza prospettiva potrebbe illuminare la questione con una luce diversa, riportando la riflessione al tema oggetto di trattazione. A tal proposito Giorgio Agamben, prendendo spunto dal pensiero di Kojève, fa un'osservazione che attentamente soppesata sembra ricomporre dialetticamente la contraddizione tra i due punti di vista precedentemente analizzati. L'Europa, pretendendo “di esistere su una base esclusivamente economica” e così “lasciando da parte le parentele reali di forma di vita, di cultura e di religione” – cioè *politiche* –, mostrerebbe “oggi tutta la sua fragilità, proprio e innanzitutto sul piano economico”¹³⁰. Come l'unione monetaria, neanche la difesa comune è fine a sé stessa¹³¹. Seguendo la lezione di Jean Monnet: nulla si ottiene partendo da un “concetto vago”, ma “tutto diventa possibile se si riesce a concentrarsi su un punto preciso che determina poi tutto il resto”¹³². In questo senso, una difesa europea efficace e funzionale – a metà strada tra politica estera e cooperazione industriale – potrebbe essere terreno di coltura di una rinnovata Unione, fornendo quel *momentum* decisivo che tutt'ora manca all'unificazione politica.

Quale realizzazione auspicare dunque? Una comunità di Stati “indipendenti

¹²⁸ E. Severino, *op. cit.*, p. 38.

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 38-39.

¹³⁰ G. Agamben, *op. cit.*

¹³¹ Cfr. D. Rakić, D. Verbeken, *op. cit.*

¹³² J. Monnet, *Cittadino d'Europa: 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978, p. 213. Citato in D. Moro, *op. cit.*



nell'interdipendenza"¹³³, che vedono nell'integrazione il perno della sovranità, non la sua fine. Una comunità politica, cioè che sa progettarsi e proiettarsi nel mondo attraverso una grande strategia – ossia, “*a guiding framework that allows policymakers to steer through the uncertainties of a complex international environment*”¹³⁴. Senza una tale ampiezza di respiro nell'elaborazione di una propria cognizione strategica – e della sua più diretta manifestazione: la politica estera – infatti, il risultato “*may be non-decisions [...] or policies formulated on the basis of past approaches that are wholly inadequate for a changing strategic context*”¹³⁵. Un'Europa quindi al tempo stesso dinamica e rappresentativa, in grado di pianificare e operare in piena sintonia con Paesi membri e Partner esterni, capace di rispondere con autonomia e continuità strategica alle sfide del domani, ma anche dell'oggi, baricentro geopolitico e comunità di sicurezza nella regione mediterranea. La qual cosa tuttavia richiederà, verosimilmente, di percorrere il non facile cammino di una condizione di per sé quasi ossimorica, perno di molte delle difficoltà che ne ostacolano il successo. Tra nuove frontiere di globalizzazione e rinnovati localismi¹³⁶, laddove confini e ordinamenti si sgretolano in una porosa fragilità, incalzata da futuribili minacce in incubazione e ancestrali conflittualità latenti, l'Unione europea dell'anno venti dopo il duemila appare, forse quanto mai prima d'ora, “sospesa tra un passato che cerca di superare e un futuro che non ha ancora definito”¹³⁷.

Julian Colamedici
julian.colamedici@gmail.com

¹³³ Riprendendo M. Draghi, “Il coraggio della competenza. L'ultima lezione di Draghi da presidente della Bce”, *Il Foglio*, 11 ottobre 2019, disponibile all'URL = <https://www.ilfoglio.it/economia/2019/10/11/news/il-coraggio-della-competenza-l-ultima-lezione-di-draghi-da-presidente-della-bce-279972/> (consultato il 27 marzo 2020).

¹³⁴ S. Ortmann, N. Whittaker, “Geopolitics and Grand Strategy”, in J. Baylis, J.J. Wirtz, C.S. Gray, *op. cit.*, p. 319.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 320.

¹³⁶ Cfr. A. Colombo, *op. cit.* (p. 19): “il movimento ‘globale’ verso l'accorciamento delle distanze continua a scontrarsi con il permanere di un tenace pluralismo di vischiosità ‘locali’”.

¹³⁷ H. Kissinger, *op. cit.*, p. 96.