

Il Libro bianco della Commissione e dell'AR e la sicurezza europea

5 Aprile 2025

di **Susanna Cafaro**

Università del Salento

Il 19 marzo, dopo una serie di dichiarazioni pubbliche – culminate nell'annuncio della mobilitazione di 800 miliardi per la sicurezza europea – la Commissione ha presentato il libro bianco "Difesa europea. Prontezza 2030".

La prima novità interessante è che si tratta di un documento congiunto a firma della Commissione, nella persona della Presidente von der Leyen, e dell'Alta Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (AR) Kallas. Questo riflette la natura bicefala dell'iniziativa, che interessa trasversalmente le politiche dell'Unione, dal mercato interno alla gestione delle crisi alla politica estera di sicurezza e difesa (quest'ultima vede infatti l'AR come detentrica del potere di iniziativa).

La risposta dell'Unione europea agli Stati Uniti era stata ampiamente sollecitata. Dal giorno dell'insediamento del Presidente Trump l'Unione europea era stata ripetutamente provocata, minacciata con i dazi, e messa di fronte alla prospettiva del disimpegno dell'alleato storico, gli Stati Uniti, dallo scenario ucraino e in prospettiva dalla NATO. Riunioni di volenterosi a Parigi e a Londra avevano preparato il terreno ad una risposta comune non meglio definita, che assicurasse il continuo sostegno all'Ucraina, ma guardando oltre.

È noto come l'aggressione militare in Ucraina abbia coloriture antieuropee e come una minaccia analoga sia temuta da tutti gli Stati membri dell'Unione sulla frontiera russa. L'Ucraina è, per i polacchi, i lituani o gli estoni, una linea del Piave. Il ritiro della Polonia e dei tre paesi baltici dalla Convenzione di Ottawa sulla messa al bando delle mine antiuomo è solo l'ultimo segnale in un climax di paure.

Ad alimentare il clima di insicurezza, già prima dell'elezione di Donald Trump erano intervenute le crescenti interferenze nella politica interna degli Stati membri (fino a casi acclarati di corruzione), le campagne di disinformazione, i cavi sottomarini tagliati, i cyberattacchi. Nel ventunesimo secolo la minaccia prende molte forme. La Bussola strategica, il principale documento europeo sulla sicurezza europea, del marzo 2022 dava già conto della cd "minaccia ibrida" e dell'ambizione di essere preparati a rispondere su tutti i fronti.

Le dichiarazioni di Trump, tuttavia, hanno segnato un punto di svolta. Se le minacce alla sicurezza erano già note o temute, la perdita della sponda americana – che ha costituito una solida certezza dalla Seconda guerra mondiale in poi – va ben oltre questo: per noi europei è uno shock, un lutto da elaborare, una realtà con cui è ancora difficile fare i conti.

In questo contesto difficile viene pubblicato il Libro bianco che delinea il contesto, la strategia e le misure da adottare. Il documento dà conto di un difficile compromesso tra la necessità di reperire risorse, costruire solidarietà, investire nel potenziamento non solo dell'industria bellica ma, più in generale della capacità tecnologica, spendere in Europa e, infine, mantenere le sovranità nazionali. La Politica estera e di sicurezza dell'Unione è ancora (l'unica) retta da intergovernatività e unanimità e, quindi, non è lì che troveremo le basi giuridiche che rispondono alle esigenze del momento. Non in un momento in cui, per giunta, gli Stati europei sono attraversati da rampanti nazionalismi.

Facendo seguito al Rapporto Draghi che già incoraggiava la costruzione di un mercato europeo della difesa, la parola chiave ancora oggi sembra essere più mercato che difesa. Siamo tuttavia ben lontani dagli investimenti in tale documento venivano proposti o dall'altrettanto chiaro invito ad evitare inutili duplicazioni. Un altro documento importante al quale non si riesce a dare piena attuazione è il Rapporto Niinistö "Safer Together", dedicato alla esigenza della preparazione (in chiave preventiva) civile e militare dell'Unione e dei suoi Stati membri per fronteggiare minacce future ed essere preparati a qualsiasi evenienza. Sebbene vi figurati come essenziale l'impegno

a tutti i livelli, l'armonizzazione e il coordinamento degli Stati, altrettanto indispensabile appare la capacità strategica e di reazione a livello centrale.

Avendo sullo sfondo tanta e tale elaborazione concettuale, e un contesto pressante, la Commissione si mantiene realista e non propone niente che appaia di difficile realizzazione. E quindi eccoli i provvedimenti attraverso i quali si opererà.

Anzitutto, si annuncia un Regolamento sulla sicurezza e l'azione per l'Europa (SAFE), ancora una volta fondato sulla base giuridica dell'intervento in caso di emergenza (art.122 TFUE, un punto su cui torneremo), finalizzato a creare uno strumento per raccogliere 150 miliardi sui mercati finanziari attraverso l'emissione di obbligazioni a lungo termine. Questi fondi saranno resi accessibili agli Stati che ne facciano domanda, per rafforzare la propria difesa, solo sulla base di richieste congiunte di due o più Paesi, anche un solo Paese membro se associato ad uno Stato EFTA o all'Ucraina. Un vincolo importante prevede che almeno il 65% della spesa sia in Europa.

In secondo luogo, gli Stati potranno aumentare la spesa per la difesa senza che questa vada a gravare sulla spesa netta oggetto di esame nell'ambito del Patto di stabilità, attivando congiuntamente già entro aprile, la clausola di esenzione che questo prevede (art.26 reg 2024/1263). Questa flessibilità ha contorni precisi, potendo mobilitare fino all'1,5% del PIL all'anno per quattro anni, l'orizzonte 2030, appunto. Si ritiene che questa seconda possibilità possa mobilitare fino a 650 miliardi. A ciò si aggiunge la mobilitazione del capitale privato attraverso una linea di finanziamento della Banca europea degli investimenti.

È poi previsto, anche questo da adottare a breve con regolamento, un programma europeo per l'industria della difesa, che contempli tra le altre cose appalti congiunti, con la possibile partecipazione dell'Ucraina. Gli Stati membri dal canto loro, sono invitati a intensificare rapidamente gli appalti pubblici collaborativi per la difesa in linea con l'obiettivo di coprire almeno il 40% proposto dalla strategia europea per l'industria della difesa. L'UE presenterà una tabella di marcia tecnologica europea per gli armamenti sugli investimenti in capacità tecnologiche avanzate e *dual use* entro l'anno.

Se queste sono le misure principali, non esauriscono il quadro del documento che descrive il contesto, le minacce e le ambizioni, i partner affidabili e gli Stati da temere, ma difetta di quell'unica vera capacità che noi europei sembriamo non avere: la capacità di prendere decisioni insieme. È qualcosa a cui Draghi ha fatto riferimento nella sua audizione al Senato il 18 marzo scorso: una "catena di comando".

È facile, infatti, osservare come il documento sia centrato sugli Stati, sul loro riarmo, sulla loro discrezionalità nel voler partecipare o meno al quadro della sicurezza collettiva facendo la propria parte. Il documento va nella giusta direzione - creare campioni europei nel campo della difesa - ma quanto saranno europei piuttosto che nazionali? Il rischio che si crei una forbice tra Stati che vogliono /possono investire nella (propria) sicurezza ed altri che lo faranno meno è reale e preoccupante. Se il sostegno all'Ucraina non è in dubbio, è certo che non verrà da un esercito europeo o da un comando militare congiunto, ma da una missione di "volenterosi", come ormai vengono regolarmente chiamati.

Eppure, i tempi sembrerebbero maturi per pensare ad una vera difesa europea. Il Rapporto Eurobarometro appena pubblicato che prende in considerazione un campione di popolazione europea composto da 25 mila intervistati tra il 9 gennaio ed il 4 febbraio 2025 dà il risultato record di un sostegno all'Unione europea del 74% (in Italia 67%). Qualcosa per cui, paradossalmente, possiamo ringraziare Trump.

In questo contesto, dal dibattito nelle istituzioni europee che ha fatto seguito al Libro bianco arrivano risultati interessanti. Il Consiglio europeo dello scorso 20 marzo ha adottato nelle Conclusioni una serie di indirizzi importanti in materia di produttività, competitività, energia, investimenti, ma la cosa più interessante è quello che ha rimandato ad un allegato: "Il Consiglio europeo ha discusso degli ultimi sviluppi per quanto riguarda l'Ucraina. Il testo che figura nel documento EUCO 11/25 è stato sostenuto con fermezza da 26 Capi di Stato o di governo."

La stessa espressione figura in apertura del documento in allegato: "Il Consiglio europeo ha discusso degli ultimi sviluppi per quanto riguarda l'Ucraina. Il testo che figura nel presente documento è stato sostenuto con fermezza

da 26 Capi di Stato o di governo.” Ed ecco che, nell’ambito della Politica estera di Sicurezza Comune, di cui il Consiglio europeo è protagonista, grazie ad un escamotage, si prende posizione “con fermezza” a 26. Il precedente, di cui va reso merito al Presidente Costa, è degno di nota, tanto più che il soggetto della dichiarazione rimane l’organo collegiale e non una maggioranza (sia pur schiacciante) di Stati.

Nel testo non si lascia adito a dubbi sulla necessità di arrivare ad una pace giusta, con l’idea che l’Ucraina debba potersi sedere al tavolo del negoziato nella posizione “più forte possibile”, che il popolo ucraino abbia il diritto di scegliere il proprio destino conformemente alla carta ONU e al diritto internazionale e che una pace giusta sia “nell’interesse sia dell’Ucraina sia dell’Europa nel suo complesso.”

Sul tema del Libro bianco è intervenuto il giorno dopo anche il Parlamento europeo, che non ha voce in capitolo nel pilastro intergovernativo della Politica estera e di sicurezza europea, ma sta discutendo un altro elemento del Libro bianco - il Programma europeo per l’industria della difesa - da adottare con procedura legislativa ordinaria e, con l’occasione, contesta, giustamente, il ricorso per il regolamento SAFE a una base giuridica emergenziale, il 122 TFUE, che lo taglia fuori.

Il 122 è stato ampiamente usato nel corso degli ultimi dieci anni, caratterizzati da continue emergenze. La crisi finanziaria, pandemica, energetica, il sostegno agli Stati sovrachiati dai flussi di rifugiati sono tutte situazioni che hanno visto il ricorso a questa base giuridica che - come sempre negli approcci emergenziali - taglia fuori l’istituzione simbolo della democrazia rappresentativa (qualcosa che accade regolarmente sia a livello europeo che nazionale). In particolare, dal Parlamento arriva la proposta di aumentare la dotazione finanziaria dell’European Defence Industry Programme (EDIP), attualmente di un miliardo e mezzo, allocandovi una parte delle risorse destinate al SAFE. Si propone inoltre di aumentare, a quattro o a cinque, il numero di stati membri che devono associarsi per accedere alle risorse. La fusione stessa di SAFE and EDIP non sarebbe impossibile viste le ampie implicazioni per il mercato interno e la politica industriale, e ricondurrebbe la decisione nell’alveo parlamentare. La questione della base giuridica del SAFE non è irrilevante poiché è astrattamente possibile che il Parlamento, proprio su questo argomento, decida di impugnare il Regolamento davanti alla Corte per lesione delle proprie prerogative di colegislatore. Visto l’orizzonte temporale 2030 e la natura giuridica dell’atto, riteniamo che avrebbe delle chances.

Difficile dire qualcosa di conclusivo su un tema così in movimento. Sicuramente abbiamo assistito ad un’accelerazione tanto nelle circostanze di contesto, che nella volontà di procedere ad investire nella sicurezza europea. Il nodo politico, tuttavia rimane tutto da sciogliere.

ReArmEU - a parte l’infelice acronimo - rimane, purtroppo, un RearMemberStates. Un DefenceEU sarebbe certamente più digeribile e una EU più protagonista, sia pure a 26 o a ranghi ridotti, sarebbe probabilmente molto apprezzata dall’opinione pubblica.