

La Cooperazione strutturata permanente e il futuro della difesa europea

di Federico Santopinto

La Cooperazione strutturata permanente (Csp), con la sua formulazione tecnica e contorta, sembra un vero e proprio enigma introdotto dal trattato di Lisbona in materia di difesa. Dispersa tra gli oltre 400 articoli e i 37 protocolli annessi ai nuovi trattati europei, è rimasta fino ad oggi ignorata dai media e dall'opinione pubblica. La Csp si rivolge a quegli Stati membri "che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari (...)"(art. 42.6 del trattato sull'Ue modificato dal trattato di Lisbona). Essa può essere vista dunque come una sorta di cooperazione rafforzata, ma riguardante esclusivamente il settore della difesa.

Le tre specificità della cooperazione strutturata

L'obiettivo che la Csp deve perseguire rimane tuttavia ambiguo. Il trattato menziona la necessità di migliorare la complementarità e l'interoperabilità delle forze armate europee, ma questa finalità è già perseguita dall'Agenzia di difesa europea (Eda) e, più in generale, dalla stessa Politica europea di sicurezza e difesa (Psd). L'Eda, del resto, prevede da tempo la possibilità di istituire collaborazioni militari tra gruppi ristretti di Stati. Quale è, allora, il valore aggiunto della Csp rispetto ai meccanismi della Psd già esistenti?

In realtà, Lisbona dice qualcosa di più in merito alla Cooperazione strutturata. Questa deve essere basata su degli "obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa (...)"(Art. 2 del Protocollo n° 10 annesso al trattato di Lisbona). Si deve fondare, insomma, su dei veri e propri parametri di adesione. Non solo. La Csp presenta tre caratteristiche del tutto sorprendenti per un'iniziativa che riguarda la difesa. In primo luogo, essa dovrà essere creata con un voto a maggioranza qualificata. Questa regola è prevista addirittura nel caso in cui gli Stati aderenti decidessero di sospendere un altro membro, nell'eventualità che non rispettasse i criteri di adesione prestabiliti. La seconda caratteristica riguarda l'unicità della Csp. Come indicato dal nome, una volta creata essa dovrà rimanere unica e basarsi su delle strutture permanenti. In terzo luogo, il trattato non impone nessuna quota minima di Stati partecipanti alla Csp. Teoricamente, essa potrebbe essere anche creata da una manciata di paesi.

Europa della difesa a due velocità?

Quali obiettivi perseguivano i legislatori europei attribuendo alla Csp queste tre caratteristiche? A prima vista, sembrerebbe che avessero l'obiettivo di raggruppare gli Stati che fossero disposti ad investire di più soprattutto nell'industria militare, ristrutturando i loro bilanci per la difesa ed eventualmente accrescendoli. La Cooperazione strutturata doveva istituire, insomma, un'Europa della difesa a due velocità. Le tre caratteristiche sopra menzionate, se combinate tra loro, sembrerebbero essere state pensate proprio per creare un meccanismo che spinga gli Stati membri ad investire di più nella difesa.

Alcuni paesi, tuttavia, hanno criticato questa ipotesi, temendo di essere marginalizzati. Ne è scaturito così un dibattito su quanto debbano essere inclusivi i criteri di adesione alla Csp e su quale sia il senso stesso di questo progetto. Da tale dibattito, rimasto peraltro ancora parziale e discreto, sembra emergere una Csp aperta a tutti: ogni paese dovrebbe potervi partecipare, specializzandosi

nei settori militari che gli sono più congeniali, sulla base di “obiettivi concordati” qualitativi e non quantitativi. L’idea, poi, che la Csp possa fondarsi su dei parametri di bilancio sembra essere esclusa, anche se fu evocata timidamente alla vigilia della presidenza francese del 2008, dall’attuale ministro per gli Affari europei francese, Pierre Lellouche.

In effetti il contesto politico ed economico odierno, assai diverso da quello del 2002/2003 (quando la Csp fu formulata), non sembra lasciare molto spazio ad un progetto ambizioso. La Cooperazione strutturata sembra destinata ad essere un’iniziativa aperta a più paesi possibili, circoscritta alle capacità militari e all’industria europea. Di fronte a tale eventualità, tuttavia, le domande poste all’inizio di questo articolo rimangono senza risposta. L’enigma resta ancora tutto da chiarire. Quale valore aggiunto può offrire una siffatta Csp rispetto all’Agenzia di difesa ed agli altri meccanismi della Pesd? E perché aver previsto che possa essere creata senza una quota minima di Stati partecipanti, con un voto a maggioranza qualificata, se era destinata ad essere la più inclusiva possibile?

I rischi dell’inclusività

Un’iniziativa aperta a chiunque finirebbe per creare una seconda Pesd, un doppione della prima, con gli stessi limiti e difetti. Non farebbe altro che complicare ulteriormente la macchina amministrativa e procedurale della Pesc/Pesd, già di per sé molto complessa, senza apportarvi un reale valore aggiunto. È importante sottolineare, a questo proposito, che, una volta creata a maggioranza qualificata, la Csp funzionerà all’unanimità. Quale sarebbe allora il suo senso se fosse troppo inclusiva? Un’Europa della difesa composta da 22 o da 24 Stati piuttosto che da 27?

La Csp, in realtà, è una novità circondata da non poca confusione. Le disposizioni che la definiscono sembrano essere il frutto di un compromesso che alla fine è sfuggito di mano a tutti, a partire dai negoziatori. La sfida consiste dunque nel capire come questo nuovo strumento possa essere utilizzato al meglio, senza appesantire inutilmente l’amministrazione europea.

La Csp potrebbe offrire un valore aggiunto all’Ue se riuscisse a raggruppare gli Stati più ambiziosi, e se fosse possibile, inoltre, attribuirgli delle competenze operative. Queste però sembrano essere escluse a priori. Il trattato, poi, non dice nulla a questo riguardo. Del resto, è difficile immaginare che Londra possa accettare un’ipotesi del genere. La maggioranza qualificata necessaria per creare la Csp avrebbe potuto permettere di sormontare quest’ostacolo? Forse. Ma ora c’è un nuovo ostacolo. La nomina di Cathrine Ashton come Alto Rappresentante dell’Ue, alla vigilia di una probabile vittoria dei conservatori alle prossime elezioni britanniche, non lascia certo intravedere in tempi brevi l’adozione di riforme ambiziose. Visto il contesto attuale, non solo politico, ma anche economico, sarebbe forse opportuno mettere la Csp da parte, aspettando tempi migliori, piuttosto che lanciare adesso un’iniziativa al ribasso, che ne soffocherebbe sul nascere le potenzialità.