

La difesa dell'Europa e la difesa europea identificano due visioni diverse. La difesa europea è stata concepita dai tradizionalisti come difesa sovranamente europea, ripetendo il modello di difesa affermato dagli Stati nazionali nell'Ottocento.

Oggi sviluppare una nuova difesa dell'Europa significa costruire un pilastro europeo all'interno della N.A.T.O., aperto ad accordi con i Paesi confinanti (Regno Unito dopo la Brexit, Russia, Israele, Paesi del Nord Africa) e i Paesi più importanti a livello mondiale.

Il libro ripercorre la storia europea degli ultimi settant'anni, che ha visto contrapporsi queste due visioni, e delinea un nuovo modello di difesa europea duale, con una componente controllata dai singoli Stati membri e una componente organizzata dalle autorità europee. Questo modello si fonda sull'esperienza storica sperimentata dagli Stati Uniti.

Una nuova difesa dell'Europa è la risposta alle grandi sfide europee, a livello interno per sostenere ricerca, sviluppo, innovazione e la creazione di una moderna industria europea della difesa; a livello internazionale per garantire la sicurezza nel quadro di un ordine internazionale in corso di profonde modificazioni.

ISBN 978-88-6611-808-4



9 788866 118084

€ 12,00



LA DIFESA DELL'EUROPA

P. PREZIOSA D. VELO

PASQUALE PREZIOSA

DARIO VELO

LA DIFESA DELL'EUROPA

La nuova difesa europea per le grandi sfide europee



CACUCCI EDITORE
BARI

Pasquale Preziosa ha ricoperto numerosi incarichi durante la sua carriera aeronautica e interforze. Pilota militare e istruttore di volo, è stato Generale di Brigata Aerea, di Divisione e dal 2009 Generale di Squadra Aerea. Dal 2011 ha ricoperto l'incarico di Capo di Gabinetto del Ministro della Difesa. Nel 2013 ha assunto l'incarico di Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica. Nel corso della sua carriera ha assunto importanti incarichi a livello internazionale, a Washington e per la N.A.T.O.

È docente di Geopolitica e Sicurezza degli Spazi presso l'Università Niccolò Cusano di Roma.

Dario Velo ha svolto un ruolo di iniziativa nel processo di integrazione europea collaborando con Jean Monnet, Robert Triffin, Altiero Spinelli e altri amici federalisti. Ha insegnato nelle Università di Pavia, Bordeaux, Milano Bocconi, Strasbourg, Nice Sophia Antipolis. Dirige la rivista *The EuroAtlantic Union Review* e la collana *Economia Social de Mercado*.

PASQUALE PREZIOSA

DARIO VELO

LA DIFESA DELL'EUROPA

La nuova difesa europea per le grandi sfide europee

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2019 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

INTRODUZIONE

1. La difesa dell'Europa. Aspirazione *versus* responsabilità 1
2. Il superamento dello Stato sovrano. La difesa dell'Europa *versus* la difesa europea 2
3. La difesa europea motore di sviluppo, ricerca e innovazione 5

CAPITOLO I

GLI INSEGNAMENTI DELLA STORIA. IL SUCCESSO DELLA COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO [C.E.C.A.] E IL FALLIMENTO DELLA COMUNITÀ EUROPEA DI DIFESA [C.E.D.]

1. La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e la Comunità Europea di Difesa 11
2. La C.E.C.A. come modello di riferimento per il processo di unificazione europea 12
3. Due strategie a confronto: Monnet *versus* Spinelli 17

CAPITOLO II

LA COMUNITÀ EUROPEA DI DIFESA [1950]

1. Il progetto di esercito europeo 23
2. Il progetto di Unione Politica [C.E.P.] 25
3. La Conferenza di Algeri del 1943. Un precedente per comprendere la caduta della C.E.D. 27
4. Una ipotesi interpretativa delle cause del fallimento della C.E.D. 28

CAPITOLO III

LA TRANSIZIONE VERSO NUOVI MODELLI DI STATUALITÀ E DI DIFESA

1. Non ripetere gli errori che determinarono il fallimento della C.E.D. 35
2. Il modello europeo di statualità federale 36
 - 2.1 Il modello europeo 37
 - 2.2 La sussidiarietà 41
 - 2.3 Authorities e rapporti pubblico-privato 43
3. Il rapporto pubblico-privato: l'esperienza italiana 44
4. New Deal federale *versus* New Deal statalista. Il successo della Tennessee Valley Authority e il fallimento dell'impresa pubblica italiana 47

CAPITOLO IV

LE PROSPETTIVE DELLA DIFESA DELL'EUROPA

1. I punti nodali per la difesa dell'Europa 53
2. Uno sguardo alla N.A.T.O. e alle possibili sinergie 58
3. La difesa dell'Europa e la difesa europea 61
4. Le strategie contrapposte in atto nell'Unione Europea 64
5. Il ruolo della N.A.T.O. e l'ordine internazionale 66
6. Una visione di sintesi 70

CAPITOLO V

LO SVILUPPO DI UN'INDUSTRIA EUROPEA DI DIFESA

1. Una struttura produttiva a più livelli: nazionale, europea, internazionale 73
2. L'industria della difesa europea e le industrie della difesa nazionali 74
3. L'avvio e lo sviluppo di una industria europea della difesa 75
4. Mercato e programmazione 77

INTRODUZIONE

1. La difesa dell'Europa. Aspirazione *versus* responsabilità

Il mondo intero è oggi alla ricerca di un nuovo ordine internazionale, in grado di garantire pace e solidarietà, di un ordine economico capace di affermare uno sviluppo equilibrato sostenibile, di un ordine politico fondato sui principi della responsabilità, dell'etica e della partecipazione. Quest'aspirazione si è scontrata con l'incapacità degli Stati di rispondere a queste attese.

Non si tratta di gestire in modo diverso gli Stati, ma di fondare una nuova statualità che superi i modelli ereditati dal XIX secolo: una rivoluzione di tale portata richiede la capacità di comprendere come possa essere fondato un nuovo ordine mondiale. Rinunciare alle certezze del passato è l'ostacolo più difficile e al tempo stesso l'obbiettivo da perseguire.

Quando la politica fallisce, interviene la guerra per rimettere tutto in gioco. È questo il rischio che occorre evitare.

“Ogni ordine internazionale deve prima o poi affrontare l'impatto con due tendenze che ne mettono in dubbio la coesione: la ridefinizione della legittimità, oppure un significativo cambiamento nell'equilibrio del potere. La prima tendenza si manifesta quando i valori che stanno alla base degli accordi vengono alterati in modo fondamentale”¹

La difesa dell'Europa è un progetto con più aspetti: proseguire nella costruzione della nuova statualità europea, che sia esempio per gli altri continenti e per il mondo intero; costruire un nuovo concetto di difesa, che contribuisca alla pace e all'affermazione di un ordine internazionale evolutivo.

¹ Kissinger, H., *Ordine Mondiale*, Ed. it. Mondadori, 2015.

Sono questi gli aspetti cardine cui si collegano altre fisionomie complementari.

Per concretizzare la difesa dell'Europa occorre realismo.

Le fughe in avanti generano reazioni di natura conservatrice, non solo in Europa, ma soprattutto nei paesi amici; è questa una lezione che la storia ci insegna, valida in ogni luogo e in ogni tempo. L'esperienza insegna che le istituzioni mondiali possono svolgere un ruolo positivo in un quadro di stabilità a livello internazionale; esse, però, non garantiscono un ordine mondiale evolutivo, anche se sono frutto di quest'ultimo. Un nuovo ordine mondiale può nascere solo gradualmente, lungo un sentiero sorretto dal consenso.

L'assunzione di responsabilità importanti richiede di comprendere i problemi giunti a maturazione e ricercare per essi soluzioni in grado di aprire processi di cambiamento.

L'aspirazione disegna un obiettivo necessario di lungo periodo, la responsabilità, invece, mira a realizzazioni possibili per percorrere un cammino, tappa dopo tappa, orientato agli stessi valori affermati dall'aspirazione, in cui è degno riconoscersi. La pace è il valore da perseguire, la costruzione di una nuova forma di difesa per l'Europa può costituire l'avvio di un processo innovativo in grado di rafforzarsi, senza mai sottovalutare la necessità di comprendere i vincoli del reale. Nei prossimi quindici anni, la crescita economica dei paesi in via di sviluppo coniugato col fattore demografico, faranno scomparire molte delle differenze tra paesi industrializzati e paesi non industrializzati.

2. Il superamento dello Stato sovrano. La difesa dell'Europa *versus* la difesa europea

In economia, è stato acquisito che la dimensione del mercato abbia superato, a partire dalla seconda rivoluzione industriale, la dimensione nazionale per raggiungere una dimensione prima continentale poi sempre più internazionale. La globalizzazione ha affermato in numerosi settori produttivi la dimensione mondiale del mercato. Questo processo ha investito l'ordine monetario e finanzia-

rio. Nuove forme di integrazione, federali o confederali, hanno visto la luce con l'obiettivo di governare questi processi.

In Europa, nel settore della difesa, è sopravvissuto invece il riferimento agli Stati come quadro istituzionale sovrano entro cui si colloca la gestione delle forze militari, nonostante detti Stati siano piccoli per fare da soli, con budget militari talvolta in riduzione e sviluppino tecnologie già presenti sul mercato, senza un orizzonte sovranazionale.

Questa contraddizione non è emersa negli Stati di dimensioni continentali, caratterizzati da una elevata concentrazione di potere. Sia sufficiente fare riferimento agli U.S.A., alla Russia e alla Cina per cogliere come la difesa si sia sviluppata senza porre in discussione il legame tradizionale Stato sovrano/forze armate.

Il problema si pone in modo diverso in Europa, ove gli Stati membri dell'Unione Europea continuano a controllare le forze armate, mantenendo un ordine tradizionale sempre più inadeguato, con costi medi di produzione degli output operativi molto alti.

Nell'Unione Europea l'economia, la moneta e la finanza sono divenute componenti di un nuovo ordine federale; la difesa, invece, ha mantenuto carattere nazionale. Solo la leadership statunitense ha consentito la nascita della N.A.T.O., prima forma di difesa integrata dell'Europa.

Lo sviluppo graduale verso una piena valenza europea dei settori fondamentali dell'economia non rappresenta necessariamente il modello che la difesa europea potrà percorrere.

La difesa presenta specificità che impongono la ricerca di soluzioni innovative; costruire il nuovo nel campo della difesa è certamente più complesso rispetto ad altri settori della statualità.

Come il presente volume ipotizza, l'Europa potrebbe replicare il modello duale con cui gli Stati Uniti hanno organizzato la difesa, dalla fondazione della federazione fino alla Seconda Guerra Mondiale.

Il modello duale implica che gli Stati membri mantengano il controllo, in misura quasi totale, delle forze di terra, mentre la federazione assuma la responsabilità dei settori più innovativi della difesa:

l'aerospazio, l'elettronica, la ricerca, la marina, le imprese federali attive nel settore della difesa.

Una struttura duale facilita la cooperazione internazionale fra imprese, nella ricerca e nelle attività a più alta valenza innovativa; al tempo stesso consente di sviluppare, in chiave di politica internazionale, accordi per il controllo dei rischi di conflitto. L'aerospazio è il settore ove più evidenti sono queste potenzialità.

Il mantenimento della competenza degli Stati membri sulle forze di terra, ove si concentra il maggior numero di militari, consente di ridurre i problemi di transizione. Il trasferimento di sovranità dagli Stati membri alla federazione non appare nella sua reale consistenza, nella misura in cui non concerne una quota numericamente rilevante delle forze armate.

Aspetto cruciale che il presente libro affronta è la distinzione fra difesa europea e difesa dell'Europa. La distinzione vale per qualsiasi altro Paese, con le opportune messe a punto.

In questo dopoguerra, l'Europa ha goduto di una difesa adeguata, grazie alla N.A.T.O. e all'alleanza con gli Stati Uniti. Il tema della difesa europea è stato posto da alcuni come contributo autonomo alla difesa dell'Europa così come si è strutturata negli ultimi decenni. Altri hanno sostenuto progetti di difesa europea, in alternativa alla difesa dell'Europa su base generale.

La terminologia proposta in questo libro utilizza i termini "difesa europea" con significato regionale, "difesa dell'Europa" con significato più ampio, in una prospettiva internazionale. Il riferimento all'esperienza europea chiarisce l'importanza della distinzione anche per altre esperienze.

Tale distinzione non è mai stata esplicitata con chiarezza; la limitata consapevolezza del significato delle due espressioni, difesa europea e difesa dell'Europa, ne rappresenta la conseguenza.

La storia dell'unificazione italiana costituisce un altro esempio della significatività dei due paradigmi. Il piccolo Piemonte ha sconfitto l'impero austro-ungarico riuscendo a unificare l'Italia. Questo successo si chiarisce ove si distingue la "difesa piemontese" guidata

dalla casa Savoia, dalla “difesa del Piemonte” garantita dalla Francia grazie alla guida di Cavour.

Nella attualità, è possibile concepire con modalità diverse sia la difesa europea sia la difesa dell’Europa. Il progetto oggi in discussione in Europa di sviluppare la difesa impone di valutare l’interdipendenza fra difesa europea e difesa dell’Europa. L’analisi proposta nel volume costituisce l’avvio di una riflessione consapevole delle opzioni possibili. La difesa europea può essere organizzata in forma federale o confederale, con molteplici declinazioni possibili². La difesa dell’Europa può fare perno sull’alleanza solo con gli Stati Uniti o ampliarsi ad accordi con la comunità internazionale e, all’interno di quest’ultima, *in primis* con i Paesi confinanti³: essenziale sarà allora l’equilibrio fra le opzioni con il maggior consenso.

L’esperienza vissuta dall’Europa in questo dopoguerra, dal progetto di Comunità Europea di Difesa in poi, può essere meglio compresa adottando questo punto di vista. Emergono i limiti della C.E.D. e dei progetti successivi di difesa europea che hanno trasferito a livello europeo l’impostazione che ha caratterizzato le esperienze nazionali del passato e degli Stati burocratici accentrati odierni.

La definizione di un’efficace difesa dell’Europa può costituire occasione, in tempi successivi, per superare la configurazione tradizionale della difesa.

La consapevolezza che siamo all’inizio di un processo costituisce la chiave di lettura dell’analisi qui proposta.

3. La difesa europea motore di sviluppo, ricerca e innovazione

L’industria della difesa è tradizionalmente stata competenza degli Stati nazionali, in quanto componente di importanza strategica per il complesso militare.

² L’organizzazione delle forze armate secondo un modello duale, già ricordato, costituisce l’opzione di maggior rilievo.

³ Una esemplificazione dei Paesi confinanti può chiarire come la scelta non sia in modo alcuno neutrale. Nelle condizioni vigenti, possono essere definiti Paesi confinanti più importanti la Gran Bretagna, la Russia, la Turchia, Israele, i Paesi del Nord Africa.

Il processo di integrazione ha incrinato in Europa questo rapporto, in quanto una serie di imprese, con attività direttamente o indirettamente legate alla difesa, hanno iniziato a operare sul mercato unico. Altrettanto vale per il processo di globalizzazione che, con modalità diverse, ha imposto alle imprese della difesa di confrontarsi con la dimensione mondiale della domanda e dell'offerta nel proprio settore di attività.

Anche nell'industria della difesa si è diffusa la logica produttiva già affermata in altri settori, *in primis* nell'industria meccanica. È diventato conveniente affrontare l'alternativa produrre/acquistare, essere integratori di sistemi, non solo per prodotti finiti, ma anche per componenti dei propri prodotti. Solo alcuni componenti assumono oggi valore strategico, mentre per altri è risultato sempre più conveniente utilizzare prodotti standardizzati sul mercato internazionale.

Solo poche imprese hanno mantenuto un necessario rapporto di dipendenza rispetto allo Stato di appartenenza; ciò è vero in primo luogo per le imprese di maggior valore strategico. All'estremo opposto, ciò è vero anche per le imprese che necessitano di aiuti di Stato non essendo in grado di operare con successo sui mercati aperti; queste ultime costituiscono un retaggio del passato in via di superamento.

La crisi delle industrie della difesa tradizionali di dimensione nazionale può essere più compiutamente compresa facendo riferimento alla crisi degli Stati nazionali, non più in grado di organizzare una propria difesa efficace: gli Stati europei sono caratterizzati da dimensioni fisiche e demografiche contenute e bassa economia di scala per la produzione degli equipaggiamenti militari.

Gli Stati europei hanno perso la capacità di sviluppare politiche industriali autonome in conseguenza della loro stessa dimensione territoriale. Ciò varrà sempre di più per i settori di punta che caratterizzano l'economia moderna e, in via specifica, l'industria della difesa.

La perdita di capacità da parte degli Stati membri di svolgere un ruolo guida per l'economia e la società ha, in alcuni casi, spinto ad adottare misure "palliative", di limitata efficacia, per mantenere in vita l'illusione di poter incidere su occupazione e sviluppo come in

passato. Queste misure, in diretta conseguenza della loro inefficacia, hanno in molti casi aumentato il debito pubblico aggravando gli squilibri finanziari statali.

La crisi di numerose imprese della difesa non può essere imputata al settore di appartenenza, quanto piuttosto all'ambiente entro cui si collocano. Gli Stati membri si sono in numerosi casi opposti a fusioni o collaborazioni intraeuropee o internazionali, nel tentativo di mantenere il controllo su produzioni ritenute strategiche. Ciò ha messo in crisi le imprese, non è valso a mantenere il controllo sulle produzioni, ha determinato cattivo uso delle risorse impedendo il loro impiego nello sviluppo di imprese con capacità di operare in modo concorrenziale. Per settant'anni la mappa del mondo politico e industriale era organizzata in un certo modo: oggi il mondo politico e quello industriale è cambiato totalmente.

Politiche di breve termine orientate ad accrescere l'occupazione erogando sussidi o finanziando i consumi, hanno indebolito la possibilità di sviluppare politiche di lungo termine, orientate a investire nello sviluppo di nuove iniziative.

Il settore dell'energia già oggi consente di quantificare l'importanza delle politiche di lungo termine. Il progetto di fusione controllata dell'idrogeno è iniziato alcuni decenni or sono e porterà allo sfruttamento industriale della nuova tecnologia nella seconda metà di questo secolo. Per raggiungere questo traguardo, è stata creata una vera e propria città della scienza a Cadarache. L'impatto prevedibile sarà epocale. Investimenti di questa portata costituiscono l'alternativa radicale al mantenimento in vita di imprese ormai decotte, al fine di difendere i posti di lavoro allungando l'agonia delle vecchie imprese.

Il settore aerospaziale ha necessità di investimenti a lungo termine di minore ampiezza e durata rispetto al progetto di fusione controllata dell'idrogeno, ma risponde alla stessa logica di investimento ad alta produttività di lungo termine *versus* il mantenimento in vita di imprese fuori mercato.

Come questo libro ricorda, il settore della difesa è negli Stati Uniti, come in Cina, un luogo privilegiato per lo sviluppo della ricerca

nei settori innovativi. Negli Stati Uniti, la difesa ha un ruolo centrale nella politica industriale federale, con ricadute positive su tutto il sistema per quanto concerne la ricerca e l'innovazione.

Nel 2017 gli U.S.A. con un bilancio difesa di 545 miliardi di euro, hanno investito quasi il 50% del procurement (circa 70 mld di euro) in ricerca e sviluppo di nuove tecnologie, che andranno a beneficio anche della parte civile.

La difesa dell'Europa è importante di per sé ed è altrettanto importante come motore di sviluppo e modernizzazione del sistema.

Importanza centrale è data da questo libro alla necessità di stabilire nuovi rapporti fra Stato e mercato, fra pubblico e privato⁴.

Definire e sostenere le iniziative di lungo termine è compito essenzialmente dello Stato, che ha la possibilità di gestire il rischio connesso con l'innovazione. È compito del mercato, a propria volta, tutelare la produttività degli investimenti, ottimizzando l'uso delle risorse. Il futuro richiederà una crescente collaborazione Stato-mercato, in diretta conseguenza dell'importanza strategica della ricerca e dell'innovazione.

La difesa dell'Europa è un progetto a più dimensioni, tendenzialmente tutte del massimo rilievo. Un nuovo rapporto fra Stato e mercato è uno dei portati dello sviluppo della difesa dell'Europa. L'affermazione di un nuovo rapporto Stato-mercato prevedibilmente si scontrerà con i difensori del vecchio ordine e di chi da quest'ultimo trae rendite.

L'affermazione di un nuovo modello di difesa pone la necessità di una cultura rinnovata, di una modificazione radicale dei meccanismi

⁴ In Occidente, la tipologia delle industrie per la difesa è di tipo oligopolistico (70% della produzione viene sviluppata solo da 10 gruppi che sono sia in collaborazione sia in competizione tra loro. Le barriere di ingresso negli oligopoli industriali sono rappresentate prevalentemente dai livelli tecnologici e da quelli finanziari previo consenso politico.

Con la globalizzazione si è assistito a processi di concentrazione industriale prevalentemente domestici.

Mentre negli U.S.A., però, la concentrazione è avvenuta all'interno del Paese, in Europa si è manifestato anche il fenomeno dell'internazionalizzazione. Le società U.S.A. sono caratterizzate da azionariato totalmente privato, in Europa solo 7 delle 18 aziende maggiori possono definirsi public company. La privatizzazione in Europa ha lasciato quasi sempre tra il 20% e il 50% della proprietà nelle mani dello Stato.

finanziari affinché tornino a sostenere gli investimenti di lungo periodo, l'affermazione di una cultura imprenditoriale neo-schumpeteriana capace di abbandonare l'obsoleto e di creare il nuovo.

Da ultimo, va sottolineato come il volume ripercorra la storia dei tentativi di creare una difesa europea negli ultimi 70 anni. La ricostruzione storica non è sviluppata a fini storiografici accademici, ma è motivata dal desiderio di comprendere il passato per non ripetere gli errori compiuti. Ove correttamente intesa, la storia consente di meglio comprendere il presente e progettare il futuro con realismo. Ove si dimentichino le lezioni del passato, diventa invece più probabile ripetere gli errori, scambiando la mancanza di consapevolezza per perseveranza.

È speranza degli autori di questo libro che esso contribuisca ad alimentare un pensiero critico capace di risolvere i problemi con cui siamo confrontati.