IRIAD REVIEW
Studi sulla pace e sui conflitti

Periodico mensile IRIAD - ISSN 2611-3953 n. 1-2 Gennaio-Febbraio 2019

# Speciale UE: politica della difesa e export di armi

# SOMMARIO

## Analisi e ricerche

## Speciale UE


**3**

**Evoluzione e prospettive della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea (2016-2018)**

*di Benedetta Giuliani*

**35**

**Normativa e prassi europee sull'esportazione di materiali di armamento: focus sulle regioni nordafricana e mediorientale**

*di Valentina Ricca*


## Contributi


**69**

**Liberare l'Europa dalla minaccia dei missili nucleari di teatro—INF. Domenico Rosati e la marcia Palermo - Ginevra del 1983**

*di Fabrizio Battistelli*


## Focus


**78**

**Afghanistan: uno spiraglio di pace?**

*di Maurizio Simoncelli*


Foto di copertina: https://pixabay.com/go/?t=image-list- adobe&id=59017497


IRIAD REVIEW. Studi sulla pace e sui conflitti. - ISSN 2611-3953

Mensile dell'IRIAD (Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo)

Via Paolo Mercuri 8, 00193 – Roma (RM)

C.F. 97018990586, P.Iva 04365231002 Tel. + 39 06 36000343 info@archiviodisarmo.it - www.archiviodisarmo.it

Direttore Editoriale: Maurizio Simoncelli

Direttore Responsabile: Fabrizio Battistelli

Registrazione Tribunale di Roma n. 53/2018



Copyright © IRIAD (Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo)

# Evoluzione e prospettive della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea (2016-2018)

***Evolution and perspectives of the European Common Security and Defence Policy (2016-2018)***

*di Benedetta Giuliani*

**Abstract**: Tra il 2016 e il 2018 l'Unione Europea ha cercato di ridefinire il proprio approccio verso la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), promuovendo l'elaborazione di una rinnovata visione strategica e lo sviluppo di iniziative finanziarie volte ad accrescere le risorse tecnologiche e militari necessarie per ridurre la dipendenza dagli Stati Uniti. Il rilancio della politica di difesa è cominciato nel 2016, con la pubblicazione della *European Global Strategy*, ed è proseguito nel corso del 2017 e del 2018 attraverso l'attivazione della Permanent Structured Cooperation (PESCO), l'approvazione dello European Defence Action Plan e l'implementazione di progetti militari congiunti nell'alveo della PESCO. L'analisi intende esaminare il contenuto di tali iniziative al fine di definire i progressi e i limiti inerenti all'evoluzione della politica difensiva europea. L'analisi sarà suddivisa in tre sezioni, incentrate rispettivamente sulla *Global Strategy*, sulle misure adottate dalla Commissione per favorire lo sviluppo coordinato delle capacità difensive nazionali e sulle implicazioni politiche della PESCO

**Parole chiave**: Politica di Sicurezza e Difesa Comune; Unione Europea; EU Global Strategy; Cooperazione Strutturata Permanente; European Defence Action Plan; European Defence Fund

**Abstract**: Between 2016 and 2018 the European Union revised its approach with respect to the Common Security and Defence Policy (CSDP) by promoting the elaboration of a renewed strategic vision and the development of financial mechanisms aimed at improving the technological and military capabilities necessary to reduce the dependence on the United States. The process of reviving the CSDP began in 2016, with the release of the European Global Strategy and developed throughout 2017 and 2018, with the launch of the Permanent Structured Cooperation (PESCO), the approval of the European Defence Action Plan and the implementation of military projects within the PESCO framework. The paper aims to analyse these initiatives in order to assess the progresses and the limits inherent to the evolution of Europe's common defence policy. The analysis will be divided into three sections, focusing respectively on the *Global Strategy*, on the measures adopted by the European Commission to promote a coordinated development of national defence capabilities, and on the political implications of PESCO.

**Keywords**: Common Security and Defence Policy; European Union; EU Global Strategy; Permanent Structured Cooperation; European Defence Action Plan; European Defence Fund

**Introduzione**

Negli ultimi due anni il dibattito interno alle istituzioni dell'Unione Europea (UE) e dei suoi Stati membri si è contraddistinto per una rinnovata attenzione nei confronti della difesa integrata europea. Diversi attori istituzionali hanno manifestato la volontà di infondere nuova linfa alla cooperazione in materia di difesa e sicurezza, la quale rappresenta fin dalle origini una delle dimensioni più problematiche e contraddittorie del processo di integrazione europea.

Come diffusamente osservato dalla storiografia (Howorth 2014; Gillingham 1991), il riavvicinamento tra le potenze europee nel secondo dopoguerra è stato animato dalla necessità di fondare un assetto politico in grado di assicurare la pacificazione continentale. La ricerca della sicurezza collettiva è stata all'origine dei primi esperimenti di integrazione non solo in ambito strettamente militare (come nel caso della Western European Union), ma anche economico. Il processo di cessione di sovranità alla base della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) ambiva a tutelare la stabilità nel continente attraverso la rimozione del principale fattore di conflittualità dell'area, ovvero la rivalità franco-tedesca. In tal senso, è possibile affermare che «l'integrazione europea cominciò con la difesa» (Howorth 2017a: 14).

L'evolvere della Guerra fredda, in particolare dopo la guerra di Corea la quale esasperò la dimensione militare del confronto bipolare e sancì l'egemonia degli Stati Uniti (USA) quali unici garanti della sicurezza del blocco occidentale, fece sì che la dimensione difensiva dell'integrazione europea restasse in uno stato embrionale. Le costrizioni imposte dal sistema bipolare non furono gli unici fattori ad ostacolare l'emergere di una difesa comune. La divergenza tra gli interessi strategici dei rispettivi Stati europei svolse un ruolo altrettanto determinante nel trasformare la dipendenza dagli USA in materia di difesa da fatto circostanziale ad elemento strutturale delle relazioni euro-atlantiche. In particolare, le diverse ambizioni nutrite da Francia e Gran Bretagna circa la desiderabilità di una comunità di difesa europea contribuirono a ritardarne lo sviluppo. Londra e Parigi esprimevano preferenze diverse sia in merito al livello di autonomia, strategica e operativa, che gli Stati europei avrebbero dovuto raggiungere rispetto agli Stati Uniti, sia in merito al contesto istituzionale deputato a garantire la sicurezza collettiva europea. La Gran Bretagna sosteneva che il *locus* della cooperazione militare dovesse restare la North Atlantic Treaty Organization (NATO), posizione che rifletteva la gerarchia degli interessi britannici, al cui vertice si trovava il mantenimento della relazione speciale con Washington. La Francia, mossa invece dal desiderio di bilanciare l'egemonia americana in Europa, sosteneva la necessità di rafforzare le capacità militari del continente (Ivi, 15). Il contrasto tra le priorità degli unici attori militari sopravvissuti in Europa dopo il 1945, parzialmente superato soltanto nel 1998 con l'accordo di Saint Malo, impedì la formazione dell'unico partenariato in grado di dirigere la formazione di una comunità difensiva europea.

A partire dagli anni Novanta gli Stati europei cercarono di allentare i vincoli della dipendenza dagli Stati Uniti, a fronte di un'evoluzione del quadro geopolitico che non sembrava più giustificare quel tipo di legame. Il crollo dell'Unione Sovietica reindirizzò la traiettoria della politica estera americana verso il Medio Oriente e l'Asia, riducendo la centralità del teatro europeo agli occhi di Washington. La capacità degli europei di approfittare del riposizionamento degli interessi strategici americani per elaborare una politica di sicurezza e difesa autonoma e

coerente si è rivelata tuttavia limitata. Dal 1993, anno in cui è entrato in vigore il Trattato sull'Unione Europea (TEU) il quale ha introdotto la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), i paesi europei hanno cercato di includere nell'architettura istituzionale comunitaria delle misure capaci di potenziare le competenze dell'UE in materia di sicurezza e difesa. Nel 1999 il Consiglio Europeo di Colonia, dietro l'impulso dell'accordo franco-britannico di Saint-Malo con il quale Francia e Gran Bretagna convennero sulla necessità di consolidare la dimensione militare dell'UE, istituì la Politica estera di sicurezza e di difesa (PESD), successivamente sostituita dalla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009.

Il Trattato di Lisbona ha operato una profonda riforma del quadro istituzionale europeo, emendando il TEU e introducendo delle misure per agevolare l'affermazione di una cooperazione strutturata in materia di difesa. In tal senso, le innovazioni del Trattato di Lisbona possono essere ricondotte a due misure principali. In primo luogo, la creazione di nuove figure istituzionali, quali l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e lo European External Action Service (EEAS), il cui compito è incrementare l'efficienza dell'azione esterna dell'UE. In secondo luogo, l'introduzione di norme per rafforzare i legami di solidarietà tra gli Stati UE. Particolarmente importante è la clausola di reciproca difesa che impegna gli Stati ad assistere un altro paese membro qualora quest'ultimo sia vittima di un'aggressione armata entro i suoi confini. L'originalità della clausola di reciproca difesa, invocata per la prima volta dalla Francia nel 2015 in seguito agli attacchi terroristici di Parigi, deriva dal fatto che essa «determina una rottura al monopolio della competenza NATO in ambito di difesa collettiva» (Paone 2012: 18).

L'evoluzione del quadro giuridico europeo in materia di sicurezza e difesa tra gli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila ha di certo posto le basi per lo sviluppo della politica difensiva dell'Unione, senza tuttavia riuscire a incrementare la preparazione e la reattività dell'UE di fronte alle crisi internazionali, come attestato dalla mancanza di una risposta coordinata alle guerre nei Balcani, in Iraq, in Afghanistan e in Libia. La mancanza di una comune concezione delle priorità strategiche, il persistere di un legame forte con gli Stati Uniti e la riluttanza ad adottare una politica estera propriamente sovranazionale, sono stati i principali fattori che hanno trattenuto gli Stati dall'attribuire all'UE maggiori responsabilità in fatto di difesa.

Gli sviluppi politici degli ultimi due anni hanno parzialmente rimosso alcuni di questi ostacoli. Le Primavere arabe, l'annessione russa della Crimea e la crisi dei rifugiati hanno introdotto un quadro di perdurante instabilità nel vicinato europeo, minacciando allo stesso tempo l'ordine di sicurezza interno dell'UE. L'Anglosfera è stata scossa dalla *Brexit* e dall'elezione di Donald Trump alla presidenza degli USA, eventi che hanno influenzato, rispettivamente, gli equilibri interni all'Unione e alla NATO. In risposta a un contesto internazionale profondamente mutato rispetto agli inizi del secolo si è assistito a un incremento delle proposte per approfondire la cooperazione in materia difensiva tra gli Stati UE. Il punto di inizio di questo nuovo approccio all'integrazione difensiva è stato la pubblicazione, nel luglio 2016, della *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (d'ora in avanti, EUGS), volta a ridefinire la visione strategica comunitaria quale era stata codificata nella *European Security Strategy* (ESS) nel 2003. Diverse iniziative hanno seguito la EUGS, tra cui l'attivazione della Permanent Structured Cooperation (PESCO) nel 2017 e l'elaborazione da parte della Commissione Europea di misure volte a favorire lo sviluppo dell'industria militare europea e l'incremento della coordinazione e dell'efficienza delle spese belliche degli Stati UE. La cooperazione

in materia di sicurezza e difesa sembra paradossalmente suscitare oggi maggior consenso rispetto ad altri settori in cui le divergenze tra gli Stati UE restano marcate, come ad esempio le politiche migratorie. Un esempio di ciò è fornito dal vertice del Consiglio Europeo svoltosi tra il 28 e il 29 giugno 2018. In tale occasione i capi di Stato e di governo, pur scontrandosi su le politiche d'accoglienza, hanno dato prova di unità concordando sulla necessità di incrementare l'autonomia strategica dell'Unione alla luce dei profondi cambiamenti intercorsi all'interno della *partnership* euroamericana. La crisi delle relazioni transatlantiche è di certo una delle principali cause alla base della ricerca di autonomia difensiva da parte dell'UE, come sottolineato dal Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk, secondo cui «*despite [Europe's] tireless efforts to keep the unity of the West, transatlantic relations are under immense pressure due to the policies of President Trump*» (Euractiv 2018a).

Gli ultimi mesi del 2018 sono stati caratterizzati da un considerevole dinamismo nell'ambito della cooperazione in materia di difesa. A novembre, la Finlandia è stata l'ultimo paese europeo ad unirsi alla European Intervention Initiative (EII), un progetto volto a promuovere la cooperazione tra i Comandi generali degli eserciti europei e a incrementare la prontezza operativa dell'Unione di fronte a situazioni di crisi tramite un rapido dispiegamento di forze. La EII è stata promossa dal Presidente francese Emmanuel Macron nell'estate 2018 e includeva originariamente otto paesi oltre alla Francia: Regno Unito, Germania, Belgio, Portogallo, Spagna, Danimarca, Estonia e Olanda. Come affermato dal Ministro francese per la Difesa, la EII è stata concepita come iniziativa parallela alla PESCO, dunque esterna al quadro giuridico comunitario, per consentire la partecipazione del Regno Unito ai progetti di sicurezza e difesa anche dopo l'uscita di Londra dall'UE (The Defense Post 2018a). Nel corso dell'autunno 2018 sono stati lanciati anche diciassette nuovi programmi nell'ambito della PESCO, i quali comprendono progetti per sviluppare nuovi sistemi di armamenti, incrementare l'addestramento congiunto delle forze di *intelligence* e migliorare gli strumenti contro i *cyber threats* (Euractiv 2018b).

Novembre 2018 è stato anche il mese durante il quale si è riaperto il dibattito circa la creazione di un esercito europeo. L'idea di una forza militare europea è stata rilanciata dapprima da Macron, durante le celebrazioni per il centenario della Prima guerra mondiale, occasione nella quale il Presidente francese ha dichiarato che lo scopo di un esercito europeo sarebbe difendere l'UE «dalla Cina, dalla Russia e perfino dagli Stati Uniti» (Politico 2018). A Strasburgo Angela Merkel ha mostrato di condividere tale progetto, sostenendo la necessità di sviluppare una «visione che possa un giorno realizzare un vero esercito europeo» (Euractiv 2018c). Gli interventi di Macron e Merkel a favore di un'unione militare che sia completata da una forza armata sovranazionale suggeriscono la presenza, a Parigi e a Berlino, di una comunità di intenti nell'ambito dell'integrazione difensiva[1]. L'esistenza di un consenso, quantomeno sugli obiettivi generali, tra i due principali attori politici dell'UE costituisce un elemento importante che contraddistingue il quadro attuale da quello degli anni Novanta, caratterizzato da una sostanziale divergenza negli interessi di Francia e Gran Bretagna.

È significativo, tuttavia, notare che le rispettive formulazioni delle proposte circa un esercito europeo da parte di Macron e Merkel tradiscono la presenza di prospettive a lungo termine diverse**.** La proposta di Macron è incentrata sulla identificazione di minacce

[1] Il rafforzamento della cooperazione nella sfera militare è stato al centro anche del trattato di Aquisgrana siglato da Berlino e Parigi nel gennaio 2019. Tra le misure incluse dal trattato vi è la creazione di un consiglio comune della difesa, nonché l'adozione di norme condivise per l'*export* di armi.

specifiche, tra cui vengono annoverati gli Stati Uniti. Mentre Macron ha stabilito un nesso diretto tra la necessità di una maggior autonomia difensiva e le minacce alla sicurezza europea insite nella svolta unilaterale della politica estera americana (esemplificata di recente dal ritiro degli Stati Uniti dall'Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) Merkel, pur riconoscendo che l'UE deve iniziare a fare affidamento su se stessa, ha sottolineato come la ricerca di indipendenza da parte dell'UE non si pone in rottura con la *partnership* transatlantica. Al contrario, secondo Merkel un eventuale esercito europeo dovrebbe essere considerato un «complemento» della NATO (New York Times 2018a).

Rispetto alla Germania, i paesi dell'Europa orientale e del Baltico hanno ribadito in maniera ancor più netta che il potenziamento delle capacità difensive dell'UE deve intendersi quale misura funzionale al rafforzamento della NATO anziché alla sua sostituzione. La proposta avanzata dalla Polonia di aprire la partecipazione ai progetti PESCO a paesi extra-UE, tra cui gli Stati Uniti (Euractiv 2018b), suggerisce l'intenzione di annacquare l'identità europea della cooperazione difensiva pur di mantenere gli Stati Uniti quale pietra angolare della sicurezza continentale.

Le ultime iniziative intraprese dagli Stati UE in materia di cooperazione difensiva attestano una evoluzione del panorama della difesa europea. Il quadro generale, cionondimeno, resta composito. Se da un lato le trasformazioni degli equilibri politici interni ed esterni all'UE hanno prodotto un diffuso senso di insicurezza e vulnerabilità, convincendo diversi paesi europei della necessità di rafforzare l'UE quale garante della sicurezza collettiva, dall'altro gli Stati UE continuano ad osservare lo sviluppo della difesa comune attraverso il prisma delle rispettive culture strategiche. Questa differenza di prospettiva induce gli Stati a nutrire livelli di ambizione diversi circa le potenzialità della comunità di difesa europea.

L'intento dell'analisi è quello di ricostruire le principali iniziative intraprese nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune tra il 2016 e il 2018. L'analisi sarà suddivisa in tre parti, incentrate rispettivamente su la *European Global Strategy*, su le iniziative intraprese dalla Commissione Europea per promuovere una maggior cooperazione in ambito difensivo e su le implicazioni politiche della PESCO. L'analisi rileva che vi è un processo evolutivo in atto nel panorama della politica di difesa europea, articolato in una serie di iniziative complementari volte a rafforzare l'integrazione difensiva tra gli Stati europei e sostenuto da una prospettiva strategica orientata al realismo e al pragmatismo. Tuttavia, sembra prematuro parlare di un vero e proprio processo trasformativo per ciò che riguarda l'assetto istituzionale della politica di sicurezza e difesa. Nonostante i recenti sviluppi abbiano conferito maggior enfasi al ruolo operativo degli organi europei, gli Stati rimangono gli unici veri depositari dell'autorità in materia di difesa.

## I. La *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*

Il processo di elaborazione della EUGS prende avvio dal riconoscimento che la visione strategica elaborata nel lontano 2003 è obsoleta in quanto le circostanze politiche che ne avevano dettato obiettivi e principi sono ormai esaurite. Come sottolineato dall'Alto Rappresentante e Vicepresidente della Commissione Europea (HR/VP) Federica Mogherini, alla base della nuova strategia globale europea vi è un ripensamento delle priorità dell'UE in relazione non solo all'evoluzione dello scenario internazionale, ma anche in relazione alle trasformazioni subite dall'Unione stessa (EUISS 2015: 5).

Al di fuori dell'UE, gli equilibri di potere a livello globale sono stati alterati sia dall'emergere di nuovi protagonisti, *in primis* la Cina, sia dal mutato atteggiamento da parte di attori tradizionali. Il revisionismo aggressivo della Russia e la svolta unilaterale della politica estera e commerciale degli Stati Uniti con l'Amministrazione Trump costituiscono i cambiamenti più significativi. All'interno dell'UE le ripercussioni della crisi finanziaria hanno alimentato l'insorgere di un diffuso euroscetticismo che ha trovato la massima espressione nel referendum per l'uscita dall'Unione tenutosi in Gran Bretagna nel giugno 2016. Ad essere mutato, tuttavia, non è solo il quadro politico, ma anche lo spettro delle minacce alla stabilità dell'UE ed è proprio sotto il profilo della risposta ai nuovi pericoli ibridi che la ESS mostra tutti i suoi limiti. Nel contesto attuale, risulta particolarmente inadeguata la priorità attribuita dall'ESS alla stabilità di paesi terzi rispetto alla sicurezza interna della stessa Unione. Tale approccio si fonda su una distinzione che appare ormai sorpassata tra sicurezza interna ed esterna. Uno degli obiettivi della ridefinizione strategica intrapresa nel 2016 è stato quello di introdurre una prospettiva che riconoscesse l'interdipendenza tra crisi esterne e sicurezza interna dell'UE e la capacità delle prime di generare «fenomeni collaterali come migrazioni, crimini transnazionali e terrorismo» che hanno un impatto diretto sulla coesione della seconda (Zandee 2016: 26).

Nel 2015 Mogherini presentò un documento intitolato *The European Union in a changing global environment – a more connected, contested and complex world*, in cui esaminava le esternalità prodotte dalla globalizzazione e le loro implicazioni per la sicurezza europea. Il quadro che ne emergeva era quello di un sistema internazionale in cui l'incremento del globalismo moltiplicava non solo le opportunità di crescita, ma anche i fattori di crisi. Tra i principali pericoli, il documento individuava un processo di frammentazione del potere e il conseguente ampliarsi, soprattutto nel vicinato orientale e meridionale dell'UE, di spazi soggetti al controllo di Stati fragili o completamente non governati (Mogherini 2015). L'analisi di Mogherini si concludeva con l'esortazione a adottare misure propositive al fine di sviluppare «una strategia europea globale comune, esaustiva e coerente» (Ibid.). Nel marzo 2017 la cosiddetta dichiarazione di Roma, sottoscritta dai capi di Stato e di governo dei paesi UE, dalla Commissione e dal Parlamento Europeo ha raccolto l'invito, reiterato dall'Alto Rappresentante nella strategia globale del 2016, esprimendo l'intenzione di fare dell'UE un attore globale influente e responsabile. Sotto la voce «*a stronger Europe on the global scene*», la dichiarazione di Roma individuava le traiettorie del rilancio della politica di sicurezza e difesa comune: promozione della stabilità nel vicinato europeo, sviluppo di un mercato competitivo per l'industria militare, maggior integrazione tra i piani di difesa nazionali (Commissione Europea 2017a).

La discontinuità tra il contesto che ha dato vita alla EUGS e quello in cui è stata formulata la ESS viene evidenziata fin dall'*incipit* della nuova strategia globale. Laddove la ESS si apriva con una dichiarazione estremamente ottimista, riconoscendo che l'Europa «non era mai stata così prospera, così sicura, così libera» (ESS 2003: 1), la EUGS, pubblicata poco dopo la proclamazione della vittoria del *Leave* nel Regno Unito, si apre con una tetra presa di coscienza circa la vulnerabilità dell'UE: «*The purpose, even the existence, of our Union is being questioned […] Our wider region has become more unstable and more insecure. The crises within and beyond our borders are affecting directly our citizens' lives*» (EUGS 2016: 3).

La trasformazione dell'UE in un responsabile produttore di sicurezza si rende dunque necessaria per garantire la sopravvivenza dell'Unione e la sicurezza dei

suoi cittadini. Allo stesso tempo occorre definire sia il raggio d'azione della politica di sicurezza dell'UE, sia gli strumenti di cui essa intende disporre. Il termine globale, come chiarisce Mogherini nella prefazione, connota la nuova strategia sia da un punto di vista geografico sia strumentale. Il piano d'azione individuato dalla EUGS è globale anzitutto per la sua portata: al fine di replicare con efficacia a pericoli di natura transnazionale, l'UE deve sviluppare la capacità di intervenire su più fronti contemporaneamente. Innanzitutto, il fronte interno, che non a caso viene definito in apertura il punto di partenza della EUGS (Ibid., 9). In secondo luogo, il vicinato europeo nelle sue propaggini orientali e meridionali. In aggiunta ai Balcani e al Nord Africa, regioni più prossime alla sfera di interesse europea, la EUGS proietta l'azione dell'UE in scenari geograficamente distanti, ma politicamente centrali, come l'Asia, l'Africa subsahariana, il Medio Oriente e l'Artico.

Il termine "globale" fa inoltre riferimento alla pluralità di strumenti che l'UE dovrà impiegare per attuare la nuova strategia. La EUGS individua tra le priorità lo sviluppo di capacità militari adeguate che possano consentire agli Stati europei di colmare il differenziale di risorse che li separa da altri attori militari più capaci, in primo luogo gli Stati Uniti. La volontà di integrare la dimensione normativa che ha tradizionalmente caratterizzato l'operato dell'UE come quello di un *civilian power* tramite l'adozione di strumenti militari appropriati costituisce, secondo la EUGS, un adeguamento essenziale al nuovo panorama di sicurezza internazionale (Ibid., 4).

La struttura della EUGS (cfr. figura 1) si articola su quattro pilastri costituiti da: a) gli interessi dell'UE, b) le priorità della sua azione esterna, c) le principali linee d'azione, d) i principi che ispirano e guidano la politica estera e di sicurezza europea. L'individuazione degli interessi costituisce una assoluta novità e segna una netta discontinuità con la ESS la quale, pur elaborando gli obiettivi strategici necessari per tutelare la sicurezza dell'Unione, non riusciva a circoscrivere né categorie di interessi specifici né gli strumenti attraverso cui promuoverli e difenderli (Biscop 2016). L'innovazione introdotta dalla EUGS sotto forma di definizione di interessi strategici è stata interpretata come una svolta pragmatica nella politica di sicurezza e difesa dell'UE. Secondo Thierry Tardy, ad esempio «*what is interesting with the EUGS formulation of interests and the necessity to 'defend' them is how this can potentially move the EU towards a more traditional conception of power, as opposed to its 'normative' or 'civilian' power DNA*» (Tardy 2018: 126).

La EUGS suddivide gli interessi dell'UE in quattro categorie principali: pace e sicurezza, prosperità, difesa di un ordine internazionale regolamentato, resilienza democratica. Pace e sicurezza sono condizioni che devono essere garantite anzitutto ai cittadini europei attraverso l'acquisizione di strumenti che permettano di realizzare e difendere tali condizioni all'interno e all'esterno dei confini dell'Unione. Nella EUGS sicurezza interna ed esterna confluiscono in una medesima categoria, poiché «*our security at home entails a parallel interest in peace in our neighbouring and surrounding regions. It implies a broader interest in preventing conflict, promoting human rights security, addressing the root causes of instability*» (EUGS 2016: 14). L'inclusione della prosperità socioeconomica tra le componenti essenziali dell'ordine di sicurezza europeo si pone invece in continuità con il nesso già stabilito dalla ESS tra sicurezza e sviluppo (Paone 2012: 6). La promozione di un ordine internazionale basato sulla libertà degli scambi costituisce, secondo la EUGS, il fondamento dello sviluppo economico interno all'UE. L'impegno a tutelare il libero scambio rappresenta inoltre un complemento fondamentale nella promozione di una *global governance* costituita su norme condivise e sul rispetto del multilateralismo (EUGS 2016: 15).

| | |
|---|---|
| **Interessi** | - Pace e sicurezza<br>- Prosperità economica<br>- Resilienza democratica<br>- Ordine globale regolamentato |
| **Priorità** | - Protezione dell'UE e dei cittadini<br>- Rafforzamento dei *partner* dell'UE<br>- Incrementare capacità di reagire alle crisi |
| **Linee d'azione** | - Sicurezza e difesa<br>- Antiterrorismo<br>- *Cyber Security*<br>- Sicurezza energetica<br>- Comunicazione strategica |
| **Principi** | - Unità<br>- Coinvolgimento (*engagement*)<br>- Cooperazione (*partnership*)<br>- Responsabilità |

**Fig. 1. La struttura della EUGS.**

Un discorso più approfondito merita l'analisi del concetto di resilienza democratica, annoverato tra gli interessi dell'UE. Al pari della pace e della sicurezza, la resilienza rappresenta una condizione strutturale che deve essere propria non solo delle società europee, ma anche dei paesi nel vicinato europeo, ad est fino all'Asia Centrale, e a sud fino all'Africa Centrale (Ivi, 23). La EUGS non è il primo documento europeo a introdurre il concetto di resilienza. Al contrario, la EUGS assorbe ed elabora l'idea di resilienza quale si è progressivamente sviluppata nel discorso politico interno agli Stati e alle organizzazioni internazionali (Juncos 2017: 3). Nel 2012 la Commissione Europea pubblicò un documento dedicato al concetto di resilienza e alla sua potenziale utilità per l'azione esterna europea. La comunicazione della Commissione definiva la resilienza come «*the ability of an individual, a household, a community, a country or a region to withstand, to adapt, and to quickly recover from stresses and shocks*» (Commissione Europea 2012: 5) e la considerava uno strumento per ridurre la vulnerabilità dei paesi del vicinato europeo.

Tale nozione è ripresa e ampliata dalla EUGS, la quale definisce la resilienza come la capacità di tutte le componenti sociali, statali e non, di riformarsi in seguito a una crisi endogena o esogena (EUGS 2016: 24). Promuovendo la resilienza dei propri *partner*, l'EU intende rafforzare l'integrità e la coesione delle componenti istituzionali e sociali di questi ultimi in caso di pressioni politico-economiche o di vere e proprie situazioni di conflitto (Commissione Europea 2017b: 3). Tutto ciò è funzionale alla creazione di un arco di stabilità intorno ai confini dell'Unione e dunque, in virtù di quella visione che salda sicurezza interna ed esterna, fonte di garanzia per la stabilità dell'UE. La costruzione della resilienza nelle società del vicinato europeo presuppone un approccio civile e normativo, in linea con gli strumenti più tradizionali adottati dall'UE nel condurre la propria azione esterna. Come osserva infatti la Commissione Europea «*the EU should continue to support domestic efforts […] to build sustainable democratic states, accountable and transparent institutions, reform the security sector, strengthen the rule of law […] participatory decision-making and public*

*access to information. The involvement of local governments, communities and civil society stakeholders will be given particular attention*» (Commissione Europea 2012: 5). Anche la EUGS descrive la promozione della resilienza come un processo che deve essere in grado di coniugare un approccio dall'alto e uno dal basso, coinvolgendo tanto le istituzioni statali quanto i gruppi della società civile al fine di sviluppare «uno stato sostenibile» (EUGS 2016: 31).

Occorre comunque notare che il concetto di resilienza non esaurisce la politica nei confronti del vicinato. La EUGS elabora approcci differenziati a seconda dell'area geografica presa in considerazione. Ad oriente, la sfida principale per l'UE è rappresentata dalla Russia e dalla sua politica volta a ristabilire il controllo di Mosca sull'ex spazio sovietico. La EUGS non suggerisce una strategia basata sul mero antagonismo quanto piuttosto sul cosiddetto coinvolgimento selettivo (*selective engagement*). Se da un lato l'UE deve continuare a sconfessare la politica russa nel Mar Nero e a non riconoscere l'annessione della Crimea, dall'altro si afferma l'opportunità di dialogare con Mosca nei casi in cui gli interessi di quest'ultima siano affini a quelli dell'Unione (Ivi, 33). Ad oriente, dunque, la difesa dei principi di sovranità e indipendenza degli Stati del vicinato dovrebbe coniugarsi con lo sviluppo di legami con la Russia negli ambiti politico-sociali di primario interesse per l'Europa (come ad esempio la sicurezza marittima, il cambiamento climatico, la ricerca, gli scambi culturali). Un aspetto della strategia nei confronti della Russia enucleata nella EUGS che merita di essere sottolineato è quello relativo all'approccio con cui gli Stati UE dovrebbero trattare con Mosca, definito «coerente ed unito» (Ibid.). Il superamento delle trattative bilaterali con la Russia renderebbe più efficace l'azione dell'UE nei confronti di quest'ultima dal momento che le relazioni bilaterali consentono a Mosca di attuare con facilità una strategia di «dividi e confondi» (Howorth 2017b: 12).

A sud l'azione dell'UE deve focalizzarsi invece su un triplice scenario: Mediterraneo, Nord Africa, Africa Sub-sahariana. Le priorità che guidano l'azione dell'UE in tali contesti sono la protezione dei diritti umani, la promozione dello sviluppo e la creazione di reti di cooperazione multilaterale per monitorare i confini, combattere il traffico di esseri umani e il terrorismo, e tutelare la sicurezza idrica e alimentare (EUGS 2016: 34).

Nel definire gli impegni nei confronti del vicinato europeo, la EUGS adotta una politica che recepisce la recente riforma della European Neighbourhood Policy (ENP), il *framework* istituzionale creato nel 2004 attraverso cui l'UE ha costruito i rapporti con i paesi del vicinato. Originariamente la ENP faceva dell'adozione di norme democratiche (racchiuse entro le categorie di *good governance*, stato di diritto e diritti umani) da parte dai paesi del vicinato un prerequisito per l'approfondimento dei legami economici e politici con l'UE. In seguito alla riforma operata nel 2015, la promozione democratica non costituisce più una parte integrante della ENP e la stessa EUGS presta un'attenzione assai marginale alle politiche di democratizzazione, focalizzandosi invece sulla stabilizzazione e la resilienza delle società del vicinato. L'abbandono della democratizzazione come principio guida nelle politiche del vicinato è stato interpretato come un segno della svolta pragmatica nella politica di sicurezza europea: «*lowering the level of ambition in terms of democratization is but the acceptance of reality. This is all about being honest with ourselves. The EU cannot democratize [its neighbouring countries] so it should not pretend to*» (Biscop 2016: 2).

La EUGS individua inoltre gli ambiti su cui si deve concentrare l'azione dell'UE al fine di realizzare e difendere gli interessi sopraelencati. Le aree di intervento delineate

dalla EUGS sono ampie e comprendono: sicurezza e difesa, antiterrorismo, *cyber security*, sicurezza energetica, comunicazione strategica (intesa come iniziative di *public diplomacy*). Per quanto concerne la sicurezza e la difesa, il settore che ci preme qui indagare, la EUGS individua due linee d'azione principali, rappresentate rispettivamente dal rafforzamento dell'UE come comunità di difesa e dal consolidamento della cooperazione con la NATO, il cui ruolo di pietra angolare della sicurezza collettiva europea non viene messo in discussione. Obiettivo ultimo del processo di emancipazione difensiva dell'Europa deve essere quello di poter prevenire e rispondere autonomamente ai pericoli interni ed esterni. A tal fine, è necessario che l'UE acquisisca e disponga degli strumenti e competenze necessarie per intervenire in situazioni di crisi. Lo sviluppo di tali risorse deve avvenire in maniera concertata tra gli Stati membri, attraverso misure che incentivino gli Stati ad armonizzare i rispettivi cicli di pianificazione difensiva e a coordinare le risorse nazionali destinate al settore della difesa, in vista del raggiungimento di una maggior convergenza strategica.

| | |
|---|---|
| **Sicurezza e Difesa** | - Approccio integrato ai conflitti: capacità di intervenire in ogni fase del conflitto (prevenzione, reazione, stabilizzazione)<br>- Autonomia strategica<br>- Convergenza strategica tra Stati UE<br>- Consolidamento della relazione con la NATO |

**Fig. 2. Le priorità in materia di sicurezza e difesa individuate dalla EUGS.**

L'ottimizzazione e la razionalizzazione nell'uso delle risorse destinate all'acquisizione di nuove tecnologie militari rappresentano i principi guida che la EUGS pone a fondamento della nuova strategia di sicurezza e difesa europea. Quest'ultima non può prescindere inoltre dall'accettazione che la tradizionale divisione del lavoro in materia di difesa, per cui di fatto gli Stati erano gli unici responsabili delle politiche relative a tale ambito, deve essere parzialmente superata in favore di un maggior coinvolgimento dell'UE quale coordinatore degli sforzi nazionali: «*while defence policy and spending remain national prerogatives, no Member State can afford to do this individually, this requires a concerted and cooperative effort. Deeper defence cooperation engenders interoperability, effectiveness, efficiency and trust. Developing and maintaining defence capabilities requires both investments and optimising the use of national resources through deeper cooperation. The EU will assist Member States and step up its contribution to Europe's security and defence […] Union funds to support defence research and technologies and multinational cooperation, and full use of the European Defence Agency's potential are essential prerequisites for European security efforts underpinned by a strong European defence industry*» (EUGS 2016: 20-21).

| Regioni | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|
| **Europa Centrale** | 20,4 | 20,7 | 23,1 |
| **Europa Orientale** | 72,3 | 75,5 | 61,5 |
| **Europa Occidentale** | 231 | 239 | 243 |
| **Europa (Totale)** | 324 | 335 | 327 |

**Fig. 3. Le spese militari europee suddivise per regioni tra 2015-2017.** Nel 2017 si nota una diminuzione pari al 2,2% rispetto al 2016. Elaborazione dati SIPRI.

La ricerca di una maggiore autonomia strategica è posta dalla EUGS come uno degli obiettivi prioritari della politica di sicurezza e difesa. L'autonomia strategica, insieme alla resilienza, costituisce uno dei concetti chiave che secondo la EUGS dovrebbe guidare la politica di sicurezza e difesa. Esaminando nella sua interezza il discorso della EUGS in merito all'acquisizione di capacità militari e all'adozione di un'agenda globale volta a costruire una rete di relazioni per promuovere gli interessi – non solo securitari – dell'UE, è possibile sintetizzare l'autonomia strategica come la capacità, politica ed operativa di definire e perseguire una politica di sicurezza indipendente. Tra i processi che dovrebbero guidare l'acquisizione dell'autonomia strategica vi sono: la ridefinizione dei rapporti con la NATO/Stati Uniti, attraverso l'assunzione da parte degli europei di maggiori responsabilità nell'ambito delle spese destinate alla difesa, e l'adozione delle risorse necessarie per condurre operazioni militari senza ricorrere al sostegno dell'Alleanza Atlantica o di Washington. Pertanto, è possibile affermare che la responsabilità e la credibilità delle capacità di intervento dell'UE costituiscono due componenti centrali dell'autonomia strategica. Tuttavia, come si vedrà più avanti, la EUGS non riesce a fornire una definizione chiara di cosa rappresenti in concreto l'autonomia strategica applicata all'ambito della difesa.

Più definita è invece la natura di quello che la EUGS definisce approccio integrato (*integrated approach*) alle crisi e ai conflitti, il quale dovrebbe guidare l'azione dell'UE in teatri di guerra. Nel definire l'approccio integrato la EUGS lavora su un concetto precedentemente sviluppato nel discorso politico europeo, ovvero l'approccio comprensivo (*comprehensive approach*), introdotto nel 2013 dalla comunicazione della Commissione Europea intitolata *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*. L'approccio integrato, al pari del suo predecessore, risponde all'esigenza di incrementare la coerenza e la coordinazione tra i vari attori coinvolti nelle operazioni di *crisis management* europee. Allo stesso tempo, l'approccio integrato introduce delle novità che espandono il raggio d'azione dell'approccio comprensivo. Rispetto a quest'ultimo, il quale era focalizzato in maniera quasi esclusiva sulla reazione alle crisi esterne, l'approccio integrato si dimostra più «inclusivo» dal momento che stabilisce un legame diretto tra azione esterna e azione interna (Tardy 2017: 3).

Nella EUGS l'approccio integrato risulta composto da quattro componenti specifiche: multidimensionale, multifase, multilivello, multilaterale. Tale stratificazione si rende necessaria, secondo la EUGS, per fronteggiare conflitti caratterizzati da innumerevoli ramificazioni sul piano regionale, nazionale e globale (EUGS 2016: 29). La EUGS sintetizza le caratteristiche dei quattro livelli dell'approccio integrato nel modo seguente:

- approccio multidimensionale: l'azione esterna dell'UE deve fare ricorso a tutti gli strumenti possibili per prevenire, gestire e risolvere i conflitti. In questo livello si riflette l'intenzione, dichiarata in apertura della EUGS, di utilizzare congiuntamente *soft power* e *hard power*.

- approccio multifase: la capacità di gestione e di risposta alle crisi dell'UE deve essere efficace in tutte le fasi del conflitto (prevenzione, stabilizzazione e risoluzione). La

EUGS afferma anzitutto la necessità di sviluppare una cultura della prevenzione affinché i meccanismi per la gestione delle crisi vengano messi in funzione fin dalle fasi di gestazione dei conflitti. In secondo luogo, l'UE deve sviluppare un'azione più efficace nelle fasi di stabilizzazione dei conflitti, supportando e facendo rispettare iniziative volte a ridurre il rischio di recrudescenza delle violenze. Infine, è necessario che l'UE svolga una funzione di sostegno alle società post-conflittuali, sostenendo le autorità locali nell'opera di rifondazione istituzionale (Ivi, 29-31).

- approccio multilivello: poiché i conflitti odierni hanno una portata molto ampia, che non si ferma ai confini nazionali o regionali, l'UE deve essere capace di intervenire su una pluralità di scenari geografici e politici.

- approccio multilaterale: una parte importante della EUGS è dedicata alla costruzione di partenariati a livello globale attraverso cui l'UE possa perseguire i propri interessi. L'idea che la costruzione di un sistema di *global governance* sia un necessario complemento della politica di sicurezza dell'UE è parte integrante della prospettiva strategica della EUGS, la quale afferma che «*the EU will lead by example on global governance. But it cannot deliver alone. It will act as an agenda-shaper, a connector, coordinator […]*» (EUGS 2016: 43). Pertanto, la EUGS individua nell'approccio multilaterale, ovvero nel coinvolgimento di tutti gli attori di rilievo nelle iniziative per la pacificazione dei conflitti, una delle basi del *crisis management* europeo.

Il rinnovo della cooperazione con la NATO costituisce l'ultimo tassello nel quadro delle politiche di difesa delineato dalla EUGS. Come accennato, nella EUGS l'Alleanza Atlantica continua a detenere il ruolo di principale garante della sicurezza collettiva europea, in sostanziale continuità con quanto affermato nella ESS. Secondo la EUGS la costruzione di un arco di stabilità lungo i confini dell'Unione, così come la creazione di un sistema efficace di *global governance*, non può prescindere dal consolidamento dei legami euro-atlantici (Ivi, 36). La EUGS, d'altra parte, individua un nesso tra l'emancipazione dell'UE in materia di difesa e il rafforzamento del partenariato con la NATO. Lo sviluppo di una capacità d'intervento autonomo da parte dell'UE non intende introdurre un elemento di competizione con la NATO, bensì è concepito in funzione del potenziamento dell'Alleanza (Ivi, 20). Tra i settori chiave della cooperazione tra l'UE e la NATO la EUGS individua l'anti-terrorismo, la sicurezza energetica, marittima e informatica, la lotta al crimine organizzato e il controllo delle frontiere. Le aree di intervento congiunto elencate nella EUGS sono state successivamente confermate nel corso del vertice tra i rappresentanti UE e NATO tenutosi a Varsavia nel luglio 2016, poco dopo la pubblicazione della *Global Strategy*. Tra gli obiettivi della cooperazione UE-NATO individuati nell'incontro di Varsavia vi è stato anche quello di migliorare il coordinamento nello sviluppo delle capacità militari e di approfondire la cooperazione nell'ambito della ricerca con applicazioni militari (NATO 2016).

Benché caratterizzata da un inedito approccio realista, esemplificato dall'attenzione posta nei confronti degli interessi europei e nello sviluppo della dimensione securitaria e militare dell'Unione, la componente ideale rappresenta una parte sostanziale della visione strategica enucleata nella EUGS. La formula nella quale è custodita l'unione di realismo e idealismo è rappresentata dal concetto di pragmatismo normativo (*principled pragmatism*). Tale espressione riflette l'ambizione di realizzare una visione strategica che sia allo stesso tempo fondata su una comprensione dei rapporti di potere esistenti e inscritta all'interno di un insieme di valori definito. Nelle intenzioni degli autori della EUGS, l'adozione di una nuova prospettiva fondata sulla commistione di realismo e idealismo

dovrebbe indurre una maturazione nel modo in cui l'Unione si approccia alla realtà esterna. Il pragmatismo normativo costituisce «*a pragmatic philosophy [that] looks at the world as it is and not as it [the EU] would like to see it […] that entails a rejection of universal truths, an emphasis on the practical consequences of acts and a focus on local practices and dynamics […] In doing so, however, the EU should not fall into the trap of cultural relativism […] While different pathways, recipes and models are to be embraced, international law and its underlying norms should be the benchmark of what is acceptable to the EU and what is not*» (Tocci citata in Kaldor 2017).

Tra i valori che la EUGS pone a capo dell'azione esterna europea figura in primo luogo l'unità. Il superamento dei contrasti tra Stati e tra Stati e UE, storicamente ostacolo all'elaborazione di un vero approccio comunitario alle questioni di politica estera e di sicurezza, è definito quale condizione necessaria per attuare una azione esterna efficace. Un altro principio fondamentale è quello del coinvolgimento, o *engagement*. La politica dell'Unione verso l'esterno deve essere propositiva e dinamica, volta alla costruzione di solidi partenariati a livello internazionale. La tendenza a proiettare verso l'esterno il raggio d'azione della politica di sicurezza europea, e la conseguente decisione di fare del coinvolgimento e della cooperazione (*partnership*) due dei principi ad essa sottostanti, deriva dal riconoscimento della dimensione transnazionale, non-statale, delle minacce correnti. Fenomeni come ad esempio il cambiamento climatico sono definiti moltiplicatori di pericoli che non possono essere affrontati dalla sola Unione. Il rifiuto dell'unilateralismo, basato sulla convinzione che «l'esterno non può essere separato dall'interno» (EUGS 2016: 17), viene posto così a fondamento della politica di sicurezza europea. Per finire, l'azione dell'UE deve essere responsabile. È probabilmente nella descrizione della responsabilità quale principio che emerge in maniera chiara, almeno sul piano teorico, il nesso tra dimensione ideale e dimensione pragmatica, nella fattispecie operativa. La EUGS stabilisce, difatti, una correlazione tra la responsabilità e la capacità di prevenire e intervenire in situazioni di crisi: «*we will […] act promptly to prevent violent conflict, be able and ready to respond responsibly yet decisively to crises, facilitate locally owned agreements, and commit long-term. We will take responsibility foremost in Europe and its surrounding regions, while pursuing targeted engagement further afield*» (Ivi, 18).

La EUGS è nata dall'esigenza di dotare l'Unione di una visione e degli strumenti necessari per rispondere alle trasformazioni in atto nel panorama della sicurezza europea e internazionale. Rispetto alle precedenti formulazioni strategiche in ambito di politica di sicurezza e difesa (la già citata ESS e la sua versione aggiornata datata 2008, racchiusa nel documento intitolato *Providing Security in a Changing World*) la EUGS esibisce delle caratteristiche innovative rilevanti.

La prima e più importante è la maggiore enfasi posta sulla sicurezza interna dell'Unione e dunque il superamento di quell'*outward looking approach* (Tardy 2018: 123) che induceva la PSDC a focalizzarsi più sulla sicurezza dei paesi extra-UE che non sulla difesa all'interno dei propri confini. Anche la EUGS conferisce grande attenzione alla stabilità esterna, ma solo nella misura in cui quest'ultima è considerata un prerequisito per la sicurezza interna dell'UE. In tal senso la EUGS, ponendo la sicurezza interna, il controllo dei confini e la stabilità del vicinato tra gli obiettivi prioritari, cerca di fornire una risposta alla crescente fragilità delle società europee, esibita dalla permeabilità delle reti di sicurezza nazionali agli attacchi di gruppi terroristici transnazionali e dalla caotica gestione dei flussi migratori (Biscop 2016: 2).

Rispetto alla ESS, la EUGS stabilisce inoltre un rapporto più equilibrato tra ambizioni e

possibilità. Ciò si traduce, come è stato notato, in una valutazione più realistica e modesta dei margini d'azione dell'UE (Ibid.). D'altra parte, la EUGS insiste sulla necessità di responsabilizzare l'UE quando si tratta di proteggere i propri confini e i propri cittadini. Tale obiettivo postula, come detto, l'adozione di una politica attiva nel vicinato europeo orientale e meridionale. La menzione del vicinato orientale è significativa perché suggerisce l'intenzione di svolgere un ruolo più dinamico in una regione tradizionalmente assegnata alla sfera di competenza della NATO e degli Stati Uniti. L'eventuale superamento di questa divisione di competenze costituirebbe un'importante passo in avanti per il perseguimento di una politica di sicurezza autonoma e per l'affermazione di un rapporto più equilibrato tra l'UE e la NATO (Howorth 2017: 9). Pertanto, realismo e modestia convivono con un livello adeguato di ambizione all'interno della EUGS.

Altra novità essenziale è costituita dal riconoscimento dei limiti di una diplomazia basata solo sul *soft power* e dall'importanza attribuita allo sviluppo delle risorse che consentano all'UE di dispiegare, in autonomia, risposte militari davanti all'insorgere di nuovi conflitti. La EUGS individua diversi piani su cui dovrebbe articolarsi lo sviluppo della dimensione militare-difensiva europea. In primo luogo, vi è il piano economico e tecnologico. L'incremento delle risorse destinate alla difesa e il superamento delle condizioni che impediscono un uso efficiente e coordinato di queste ultime è un prerequisito necessario per costruire un'Unione credibile sul piano difensivo. Come si legge nella EUGS: «*Member States must channel a sufficient level of expenditure to defence […] and meet the collective commitment of 20% of defence budget spending devoted to the procurement of equipment and Research and Technology*» (EUGS 2016: 44). Se il coordinamento e l'interoperabilità rappresentano i principi guida per l'acquisizione e lo sviluppo delle risorse, una medesima tensione verso l'armonizzazione caratterizza la riflessione circa la cultura strategica che informa l'azione esterna europea. Secondo la EUGS, infatti, il miglioramento della coerenza della PSDC non può prescindere dall'affermazione di una comune cultura strategica, fondata su una medesima percezione delle minacce interne ed esterne (Ivi, 45).

Infine, a differenza della ESS, la EUGS prevede un meccanismo di revisione periodica per monitorare i progressi compiuti nell'applicazione della strategia e identificare gli ambiti in cui sia necessario compiere ulteriori sforzi per la sua implementazione. Il Consiglio, la Commissione e il Parlamento Europeo sono chiamati a partecipare a tale processo di revisione (Ivi, 51).

Pur tracciando un percorso innovativo per la PSDC, la EUGS esibisce dei limiti nel fornire una definizione compiuta delle novità che si propone di introdurre. Ciò indebolisce non solo la solidità concettuale della EUGS, ma rischia di avere ricadute dirette sull'applicazione della strategia. Nonostante l'attenzione posta sulla dimensione militare della PSDC, la EUGS fatica nell'elaborare un concetto chiaro ed esaustivo di difesa europea e il principio che dovrebbe sottintendere al compimento di quest'ultima, ovvero l'autonomia strategica, non risulta sufficientemente elaborato. Per quanto concerne il concetto di autonomia strategica, esso risulta permeato da una forte ambiguità: «*Strategic autonomy […] contains a defence dimension, both in capability and in operational terms, but the Strategy does not define it further*» (Tardy 2018: 131). Dall'analisi della EUGS è infatti possibile soltanto dedurre quali siano i principi sottostanti all'idea di autonomia strategica (le già citate responsabilità e credibilità) e riconoscere gli ambiti (difesa, antiterrorismo, sicurezza energetica ecc.) in cui si rendono necessari ulteriori sforzi da parte degli Stati europei per acquisire l'autonomia strategica.

Al pari delle formulazioni strategiche precedenti la EUGS non fornisce una definizione chiara del concetto (Drent 2018: 4). Come ha notato Howorth «*there is little attempt to outline what the achievement of strategic autonomy might entail in practice or how this ambition might be realised*» (Howorth 2017: 7). L'ambiguità potrebbe essere una scelta voluta per agevolare il confronto tra gli Stati europei ed evitare la polarizzazione del dibattito politico sul significato ultimo del termine (Drent 2018: 5). Ma se nel breve termine una definizione quanto più flessibile e vaga può essere funzionale nel favorire il confronto tra gli Stati, sul lungo termine essa rischia di inficiare l'effettivo raggiungimento di una maggiore autonomia della politica di sicurezza e difesa europea.

Altrettanto problematica risulta l'elaborazione del concetto di difesa europea. Una caratteristica ricorrente nella storia della PSDC è stata la tendenza ad attribuire maggiore enfasi alla dimensione securitaria che non a quella difensiva-militare. La conseguenza è stato il concretizzarsi della PSDC in operazioni in cui la componente civile risultava molto più sviluppata di quella militare (Tardy 2018: 121-122). Se si osservano i resoconti forniti dall'EEAS[2] circa le priorità di alcune delle principali missioni dell'UE, si noterà che molte di esse risultano prevalentemente orientate alla gestione delle crisi o alla stabilizzazione post-conflittuale nei paesi del vicinato europeo. Ciò è ad esempio vero nel caso di EULEX (Kosovo) e EUFOR (Bosnia), i cui principali obiettivi consistono nel fornire assistenza, rispettivamente, per lo sviluppo dello stato di diritto e per l'addestramento delle forze armate. Anche le missioni dispiegate in teatri di conflitto tuttora in corso hanno come priorità quella di sostenere paesi terzi nello sviluppo delle capacità necessarie al mantenimento della sicurezza e nella costruzione – o restaurazione – dello stato di diritto sul loro territorio. È questo il caso delle missioni EUTM (Mali) ed EUBAM (Libia). Rispetto al passato, la EUGS non compie sforzi significativi per identificare il tipo di operazioni militari (intese come operazioni in cui l'uso della forza è rivolto contro un obiettivo specifico) in cui l'UE potrebbe essere coinvolta: «[…] *the term defence is always mentioned in reference to either traditional CSDP, capability development or defence spending, but never in relation to possible military operations*» (Ivi, 131).

Anche il concetto di resilienza solleva alcune perplessità. Come visto, la promozione della resilienza si basa sulla rinuncia all'esportazione dei valori europei e sulla maggiore attenzione posta al rafforzamento degli attori locali al fine di sviluppare società stabili, più eque e capaci di garantire i diritti umani. Se da un lato tale approccio getta le basi per una politica più pragmatica e potenzialmente più incisiva nei confronti degli attori locali, dall'altro esso sembra trascurare un dettaglio centrale, ovvero quello di lavorare per incrementare la resilienza di società prevalentemente autoritarie (Biscop 2016: 3). Secondo la EUGS, un approccio focalizzato sulla dimensione locale dovrebbe rafforzare la conoscenza degli attori europei circa le dinamiche interne di una società e agevolare così l'individuazione delle forze con cui intrattenere un dialogo senza sostenerle direttamente, e quelle con cui stabilire una vera e propria cooperazione. In contesti di frammentazione del potere, come ad esempio in paesi in cui sono in corso guerre civili, operare una tale distinzione potrebbe non essere scontato. Inoltre, la promozione della resilienza presuppone un'interazione con le componenti governative dei paesi del vicinato, le quali potrebbero non rappresentare quei «campioni della sicurezza

[2] Per una panoramica delle missioni condotte dall'UE si veda EEAS, Military and Civilian Missions and Operations https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (ultimo accesso 16 dicembre 2018).

umana e della riconciliazione» che l'EUGS identifica come le parti da sostenere (EUGS 2016: 31). In conclusione, si può dunque affermare che l'approccio basato sulla resilienza enucleato nella EUGS non riesce a stabilire un equilibrio tra il potenziamento delle società del vicinato (inteso come stabilizzazione dei conflitti e promozione dello stato di diritto con le garanzie civili che esso comporta) e la necessità di trattare con regimi dai tratti autoritari.

## II. «Un'Europa che protegge»: l'agenda per la sicurezza e la difesa della Commissione Europea

Dopo la pubblicazione della EUGS, nell'autunno e nell'inverno del 2016 la Commissione Europea ha intrapreso diverse iniziative per implementare la strategia globale e sviluppare un approccio integrato alla politica di sicurezza e difesa. Tali iniziative sono state accorpate all'interno del cosiddetto *Winter Package* sulla PSDC, approvato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2016. Il *Winter Package* è costituito da tre componenti (EEAS 2017a):

- Il Piano di Implementazione sulla Sicurezza e la Difesa (Implementation Plan on Security and Defence, novembre 2016).
- Lo European Defence Action Plan (novembre 2016).
- L'insieme delle proposte per rafforzare la cooperazione UE-NATO sulla base della dichiarazione congiunta siglata a Varsavia nel luglio 2016 e poi approvata dai rappresentanti dell'Unione e dell'Alleanza nel dicembre dello stesso anno.

Dal momento che la seconda parte dell'analisi intende focalizzarsi sul ruolo della Commissione Europea quale promotrice di una maggior cooperazione difensiva, saranno prese in esame soltanto le prime due componenti del *Winter Package*.

Il Piano di Implementazione propone di innalzare il livello di ambizione delle iniziative in ambito di sicurezza e difesa. Sulla base del percorso tracciato dalla EUGS il Piano individua una serie di azioni prioritarie per raggiungere tale obiettivo. Le misure di implementazione del Piano si focalizzano sullo sviluppo di un repertorio di risorse, sia civili sia militari, credibili e pronte per essere dispiegate velocemente in caso di necessità (Parlamento Europeo 2016: 11). A livello strategico, il Piano individua tre priorità, ovvero: incrementare la reattività dell'UE davanti alle crisi; consolidare le risorse e le competenze dei *partner*; proteggere l'UE e i suoi cittadini. A livello pratico, il Piano elabora in primo luogo un nuovo meccanismo per incrementare l'efficienza operativa e la coordinazione tra Stati UE. In secondo luogo, individua gli strumenti già esistenti di cui andrebbe sfruttato il pieno potenziale (nella fattispecie, la PESCO e gli EU Battlegroups).

Per quanto concerne gli aspetti innovativi, il Piano di Implementazione introduce un meccanismo di revisione annuale delle spese destinate al settore della difesa. Tale meccanismo è denominato Coordinated Annual Review on Defence (CARD). CARD viene descritto come uno strumento per agevolare lo scambio di informazioni tra gli Stati europei in merito ai piani di difesa nazionali e all'implementazione delle iniziative comuni in materia di difesa (EEAS 2017a). CARD è stato pensato per realizzare quella progressiva convergenza strategica auspicata dalla EUGS. L'obiettivo della revisione coordinata è dunque quello di assistere gli Stati nello stabilire e metabolizzare un processo di sviluppo delle capacità militari sincronico e armonizzato. Secondo la European Defence Agency (EDA), preposta insieme all'European Union Military Staff (EUMS) alla supervisione di CARD, quest'ultimo dovrebbe rafforzare lo sviluppo delle capacità militari «*by addressing shortfalls, deepen defence cooperation and*

*ensure more optimal use, including coherence, of defence spending plans*»[3].

Nel 2017 l'EDA ha sperimentato un processo di prova di CARD, condiviso in quattro fasi procedurali (cfr. figura 3): analisi delle informazioni; dialogo bilaterale tra l'EDA e gli Stati partecipanti; analisi dei dati raccolti; produzione di un rapporto finale. I dati raccolti attraverso il test di prova hanno restituito un quadro composito per quanto concerne le risorse destinate al settore della difesa da parte dei ventisette Stati UE. Se da un lato il periodo tra il 2015-2019 è contrassegnato da un aumento delle spese difensive, «in termini reali le spese difensive nel 2017 sono rimaste al di sotto dei livelli del 2005», mentre l'incremento degli investimenti, benché sia un fenomeno generalizzato a livello europeo, avviene a velocità differenti nei diversi Stati europei (EDA 2018). I risultati del test hanno inoltre dimostrato come il flusso di investimenti maggiori sia concentrato in una "avanguardia" di dodici Stati che da soli forniscono l'81% degli investimenti totali dell'UE nel settore della difesa. Un altro dato giudicato non incoraggiante dall'EDA è costituito dal fatto che la prospettiva nazionale continua ad essere il parametro in base al quale gli Stati UE elaborano i propri piani di difesa e acquisizione di risorse militari (Ibid.).

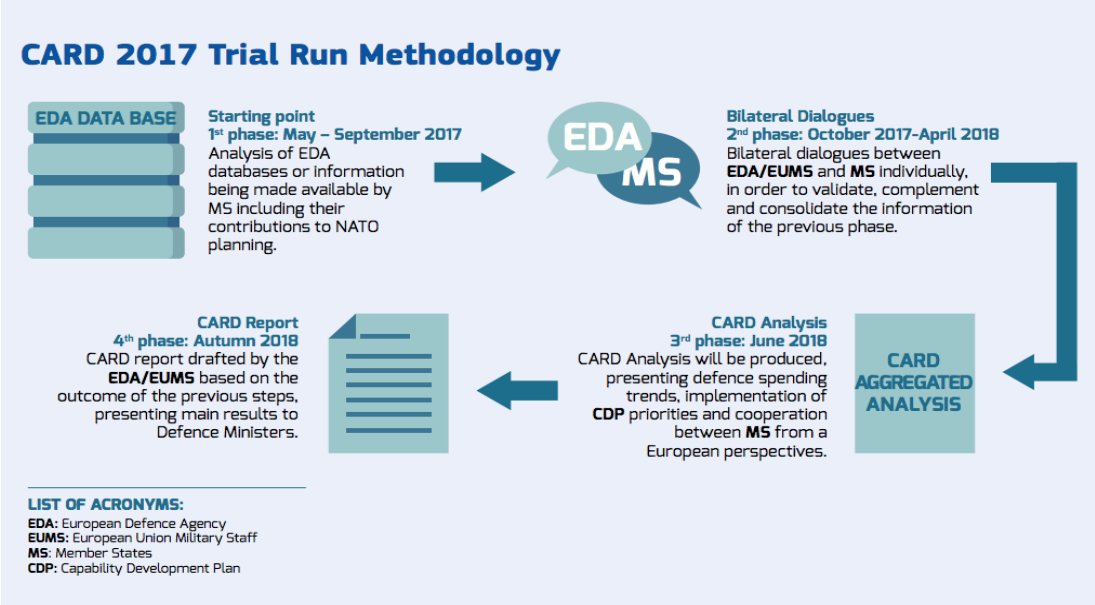


**Fig. 4. Il processo di prova di CARD.** Fonte: EEAS.

Il processo di condivisione delle informazioni alla base di CARD è stato concepito per cercare di rendere più omogeno tale quadro. Come dichiarato ad esempio dal Ministro della Difesa bulgaro, Krasimir Karakachanov, «*at present, defence capabilities in Europe are very fragmented and we hope that CARD will be instrumental in supporting the political impetus to enhance defence cooperation and joint capability development*» (Karakachanov citato in European Defence Matters 2018: 35). CARD non è stato pensato come uno strumento isolato, bensì come parte integrante di un complesso di misure che comprende anche la PESCO e lo European Defence Fund (EDF). Queste tre iniziative sono strettamente correlate tra di loro, pur mantenendo una

[3] EDA, Coordinated Annual Review on Defence, disponibile all'indirizzo https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card) (ultimo accesso: 17 dicembre 2018).

propria specificità e rispondendo a una diversa catena di comando. Nel caso di CARD e della PESCO, di fatti, i principali responsabili sono gli Stati membri e l'EDA, mentre nel caso dell'EDF è fondamentale il ruolo della Commissione Europea. Nella fattispecie, CARD e l'EDF possono svolgere un ruolo di primaria importanza nell'attuazione della PESCO: la raccolta di informazioni attraverso il meccanismo di revisione annuale può infatti agevolare l'identificazione di nuovi progetti da lanciare sotto la PESCO, mentre l'EDF può fornire le risorse finanziarie necessarie per realizzare tali progetti (Lindstrom citato in European Defence Matters 2018: 6).

L'intenzione di aumentare la trasparenza e lo scambio di informazioni tra gli Stati in un settore delicato come quello della difesa costituisce di certo un elemento originale nonché un principio importante per una strategia che si propone di razionalizzare la pianificazione e le spese militari dell'Unione. Tuttavia, la natura innovativa di CARD è significativamente limitata dal fatto che il meccanismo di revisione annuale opera su base volontaria (EEAS 2017b).

Il Piano di Implementazione esorta inoltre a sfruttare gli strumenti di cui l'UE già dispone in ambito di difesa. Uno di questi è la Cooperazione permanente strutturata, definita agli articoli 42.6 e 46 del TEU, la quale sarà oggetto di analisi approfondita nella terza sezione dell'articolo. Per il momento è sufficiente dire che il Piano di Implementazione individua nella PESCO un ulteriore mezzo attraverso cui incrementare l'efficienza della politica di difesa a livello europeo (EEAS 2018a). Un altro strumento che, pur essendo operativo fin dal 2007, non è mai stato impiegato è costituito dai cosiddetti EU Battlegroups. L'utilizzo dei Battlegroups viene considerato funzionale al potenziamento della reattività dell'UE in caso di conflitto. Secondo il Piano di Implementazione: «*the EU must be able to rapidly assess crises, swiftly plan and decide upon its response, and speedily deploy its missions and operations in general, and rapid response operations in particular. To this end, the EU should improve the usability and deployability of the EU's rapid response toolbox, including the EU Battlegroups*» (Commissione Europea 2016b: 27).

Il dinamismo della Commissione Europea ha dato poi origine a una strategia volta a stimolare l'integrazione industriale e finanziaria del mercato europeo della difesa. Nell'autunno del 2016 ha preso forma lo European Defence Action Plan (EDAP), un insieme di misure volte a integrare e sfruttare al meglio le risorse militari degli Stati europei in un'ottica di coordinamento sovranazionale (cfr. figura 4). Nel discorso sullo Stato dell'Unione (settembre 2016) il Presidente della Commissione Jean Claude Juncker aveva ribadito la necessità di ottimizzare l'uso delle risorse destinate al settore difensivo e di incrementare la competitività dell'industria bellica europea, con l'obiettivo di porre fine a una gestione frammentata e inefficiente che, secondo le stime riportate dallo stesso Juncker, costano al mercato europeo tra i 25 e i 100 miliardi di euro (Juncker 2016). Il 30 novembre 2016 la Commissione ha pubblicato una comunicazione incentrata sull'analisi delle inefficienze da correggere e sul ruolo che l'EDAP si propone di svolgere a tal fine.

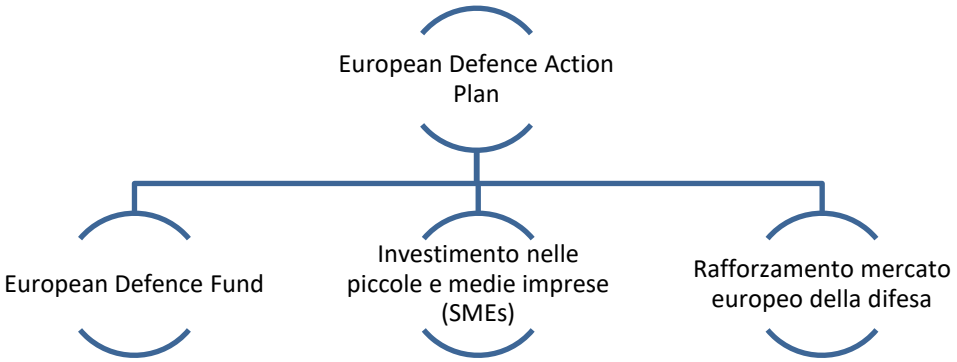


**Fig. 5. I tre pilastri dell'EDAP.**

Esaminando le priorità riportate nella comunicazione, la finalità ultima dell'EDAP è quella di sconfiggere i tre mali che affliggono il settore difensivo europeo: duplicazione, frammentazione e mancanza di interoperabilità. L'EDAP intende realizzare tale obiettivo promuovendo un approccio coordinato alla spesa militare e incoraggiando gli Stati europei a investire di più in tale ambito. Secondo la Commissione, l'attuale configurazione del mercato della difesa europeo, caratterizzato da un'elevata frammentazione e dall'assenza di una vera pianificazione europea, non consente all'UE di sfruttare il potenziale che fa della collettività degli Stati europei il secondo contributore alle spese militari mondiali dopo gli Stati Uniti (Commissione Europea 2016a: 3). Questo stato di cose è ulteriormente complicato da una tendenza che tra il 2005 e il 2015 ha visto una costante riduzione dei *budget* di difesa europei (Ivi, 4). Alla mancanza di investimenti sul piano nazionale non è peraltro corrisposta una maggior capacità di coordinamento a livello europeo circa i modi in cui impiegare le risorse dei *budget* nazionali. Al contrario, i dati EDA aggiornati al 2014 riportano una tendenza completamente opposta, con il 77,9% del *procurement* militare assegnato dai governi europei alle industrie domestiche e con appena l'8,6% dei processi di ricerca e sviluppo condotti su base collaborativa (EDA 2014: 26-27).

L'EDAP presenta una struttura a tre pilastri, così identificabili:

- Il Fondo Europeo per la Difesa (European Defence Fund, d'ora in avanti EDF)
- Un piano di investimento per le piccole e medie imprese (SMEs)
- Un insieme di misure per rafforzare il mercato europeo della difesa, derivanti dall'attuazione del *Defence Package* approvato dalla Commissione Barroso nel 2009.

Per quanto riguarda l'EDF, esso si propone di rafforzare l'autonomia strategica fornendo supporto agli Stati nel coordinare e ampliare i rispettivi investimenti nel settore della difesa (EEAS 2018b). Tramite l'EDF la Commissione ambisce a incrementare il livello di integrazione delle industrie nazionali e a migliorare la competitività del mercato europeo della difesa. Per quanto riguarda le risorse assegnate all'EDF, la Commissione ha proposto un *budget* di 13 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 (cfr. figura 5).

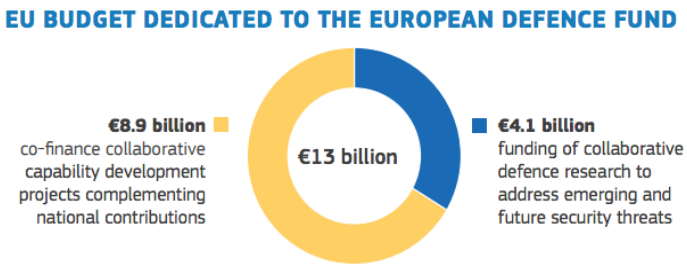


**Fig. 6. La ripartizione dei fondi all'interno dell'EDF.** Fonte: EEAS.

L'EDF, gestito congiuntamente dall'Alto Rappresentante, dall'EDA, dalla Commissione e dagli Stati, si compone di due finestre: una finestra di ricerca (*research window*), il cui scopo è quello di promuovere l'integrazione tra le industrie nazionali attraverso lo sviluppo di progetti di ricerca comuni; una finestra dedicata alle capacità difensive (*capability window*), il cui obiettivo è garantire il finanziamento congiunto nella fase di sviluppo degli assetti militari considerati prioritari. Per quanto riguarda la prima finestra, i fondi UE sosterranno interamente i costi durante la fase di ricerca e finanzieranno fino al 20% i costi per lo sviluppo di prototipi e fino all'80% dei costi per i cicli di collaudo. L'EDF finanzierà esclusivamente progetti congiunti, con un numero minimo di partecipanti pari a tre Stati (Commissione Europea 2018) i quali dovranno impegnarsi ad acquistare il prodotto finale. L'EDF non coprirà invece le spese per la fase di acquisizione, sebbene la Commissione si impegna ad offrire un supporto pratico al fine di agevolarla. Al fine di integrare la finestra di ricerca, nel 2017 la Commissione ha proposto di creare un programma europeo per lo sviluppo industriale della difesa (European Defence Industrial Development Programme), iniziativa che è stata accolta dal Parlamento Europeo nel febbraio 2018. Le negoziazioni sul programma, previste per l'estate del 2019, dovrebbero autorizzare lo stanziamento di un *budget* di circa 500 milioni di euro per il periodo 2019-20 destinati a finanziare progetti di ricerca sui droni militari e la sicurezza cibernetica (Lavallé 2018: 6).

Le risorse destinate alla *capability window*, la quale è focalizzata sulla fase post-ricerca, saranno invece tratte dai contributi dei singoli Stati membri. Questa differenza è motivata da una specifica divisione del lavoro tra gli Stati e la Commissione, la quale non intende sostituirsi ai primi quale principale responsabile nei programmi d'acquisizione delle capacità militari[4]. Secondo quanto affermato da Lowri Evans, Direttore Generale per il Mercato Interno, l'Industria, l'Imprenditoria e le Piccole e Medie Imprese, le diverse modalità di finanziamento dell'EDF «*reflects the fact that the issue of capability development is a matter, primarily, of Member-States competence*» (Ewans citata in European Defence Matters 2017: 15).

Il secondo pilastro dell'EDAP è costituito dal piano per rafforzare gli investimenti nelle piccole e medie imprese impiegate nell'industria difensiva. A tal proposito, la Commissione Europea intende affiancare la Banca di Investimento Europea (EIB) nel garantire risorse finanziarie per lo sviluppo di tecnologie utilizzabili tanto nel settore militare quanto in quello civile. Tra le misure suggerite dalla Commissione vi è anche quella di modificare il meccanismo di prestiti della EIB in modo da agevolare l'accesso al credito

[4] L'UE, peraltro, non risulterà proprietaria delle capacità sviluppate e acquisite tramite l'EDF. Per una panoramica sulla questione dei droni si veda: IRIAD, *Droni militari. Proliferazione o controllo*?, in *Sistema Informativo a Schede*, febbraio-marzo 2017.

da parte delle piccole e medie imprese, al fine di assistere l'integrazione di queste ultime nella *supply chain* dell'industria difensiva (European Defence Matters 2017: 6). In tal senso, l'ambizione dell'EDAP è quella di rendere più efficiente la struttura esistente dell'industria difensiva europea, caratterizzata dalla rarità di gruppi industriali di grandi dimensioni e dalla copiosa presenza di piccole e medie imprese (circa 1350 secondo i dati forniti dall'istituto Bruegel nel 2017), concentrate per lo più in Austria, Francia, Germania, Italia e Regno Unito (Bruegel 2017).

Il terzo pilastro dell'EDAP è rappresentato dal rafforzamento del mercato europeo della difesa. Tale processo dovrebbe realizzarsi attraverso una progressiva integrazione e la conseguente rimozione degli ostacoli che impediscono alle aziende di commerciare agevolmente oltre i confini nazionali. Attraverso l'EDAP la Commissione si impegna a proseguire con l'applicazione del *Defence Package* (2009). Il *Defence Package* si compone di due direttive che hanno svolto un ruolo determinante nel favorire l'apertura e la convergenza dei singoli mercati nazionali. La prima è la Direttiva sul Trasferimento (Transfer Directive 2009/43/EC), il cui scopo è quello di semplificare il quadro burocratico per agevolare il trasferimento di prodotti legati al settore della difesa. Tra le misure previste dalla Direttiva vi è ad esempio l'adozione di una licenza comune per il trasferimento di alcuni prodotti considerati «non problematici». La seconda è la Direttiva sugli Appalti (Procurement Directive 2009/81/EC), il cui obiettivo è quello di stabilire delle regole a livello europeo per l'assegnazione degli appalti nel settore della sicurezza e della difesa[5].

Al fine di visionare l'implementazione dell'EDAP, la Commissione ha deciso di creare un gruppo direttivo il quale sarà convocato su base regolare e includerà la Commissione, gli Stati Membri e l'Alto Rappresentante.

A complemento delle misure dedicate all'industria e al mercato difensivo europeo, la Commissione ha cercato di elaborare i possibili scenari politici per l'evoluzione dell'Unione della sicurezza e difesa. Il risultato di tale lavoro è contenuto nel *Reflection Paper on the Future of European Defence*. Il *Paper* ipotizza tre scenari, ognuno dei quali riflette diversi livelli di ambizione da parte degli Stati membri, e che possono essere così sintetizzati:

- Scenario A: cooperazione in materia di sicurezza e difesa. La cooperazione rimarrebbe su base volontaria. Non vi sarebbe nessun *framework* politico o legale vincolante per ciò che concerne gli indirizzi della politica di difesa. In questo scenario, dominato dall'autorità degli Stati, l'industria difensiva resterebbe frammentata in quanto organizzata esclusivamente su base nazionale (Commissione Europea 2017c: 12)
- Scenario B: sicurezza e difesa condivise. Questo scenario è caratterizzato da una maggior integrazione, sia in termini finanziari sia strategici e operativi. La capacità dell'UE di proiettare il proprio potere militare ne uscirebbe rafforzata, così come la produzione bellica la quale, essendo maggiormente coordinata sul piano europeo, sarebbe più razionale ed efficiente (Ivi, 13).
- Scenario C: sicurezza e difesa comuni. In questo scenario si contempla l'ipotesi di una vera e propria unione difensiva in cui sarebbe l'UE, anziché i suoi Stati, a detenere il mandato per

[5] Per il contenuto delle Direttive del 2009 si veda ec.europa.eu/growth/sectors/defence/industrial-policy_en (ultimo accesso 22 dicembre 2018).

agire in operazioni militari di alto livello (Ivi, 14).

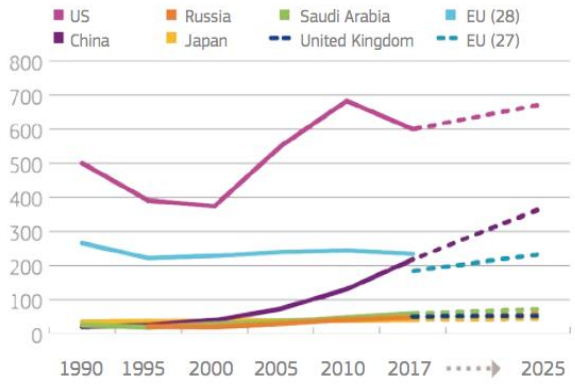


**Fig. 7. Le spese militari europee in prospettiva comparata**. Fonte: Commissione Europea su elaborazione dati SIPRI.

La centralità attribuita alla politica di sicurezza e difesa da parte della Commissione Europea, ben esemplificata dall'EDAP, riflette la volontà di costruire «un'Europa che protegga e difenda» (Juncker 2016). L'attuale Commissione ha cercato di promuovere un approccio cooperativo alle questioni di sicurezza e difesa ricorrendo a strumenti e iniziative fortemente incentrati sulle politiche industriali e sulla regolamentazione del mercato. Liquidare tale approccio come meramente tecnocratico sarebbe tuttavia un errore, dal momento che esso comporta implicazioni politiche rilevanti per ciò che concerne la *governance* della PSDC. Tramite l'EDAP la Commissione ha consolidato il proprio ruolo quale promotore della cooperazione in materia di sicurezza e difesa (Lavallée 2018), conquistando margini d'azione sempre più ampi all'interno di un contesto decisionale, quale quello della PSDC, organizzato secondo un modello intergovernativo. Pur contraddistinta da una spiccata intenzione di esercitare un mandato politico, la Commissione Juncker non è la prima a dispiegare misure costruttive e dinamiche per incrementare la cooperazione difensiva. È possibile anzi rintracciare una tendenza storica in virtù della quale la Commissione, a partire dai tardi anni Novanta, ha cercato di ritagliarsi un ruolo sempre più centrale nel definire l'azione esterna dell'UE (Lavallée 2011).

Ciò che contraddistingue la politica dell'attuale Commissione è la portata delle innovazioni che essa introduce. Il principio enucleato nell'EDF per cui il *budget* europeo può essere impiegato per finanziarie la ricerca militare costituisce una delle novità più importanti (Lavallée 2018: 7). Quest'ultima pone le basi per un potenziale maggior coinvolgimento dell'UE nel definire gli indirizzi della politica di difesa senza tuttavia prevaricare le competenze degli Stati che, come più volte ribadito in sede europea, «*will be in the driving seat*» (Commissione Europea 2017c: 18).

Sebbene il maggior coinvolgimento della Commissione alla *governance* difensiva costituisca un mutamento significativo nel panorama della PSDC, esistono alcune criticità inerenti alle proposte da essa presentata che meritano di essere esaminate. Come è stato notato dallo European Network Against Arms Trade (ENAAT), a fronte di maggior investimenti nell'industria bellica, l'EDF rischia di non eliminare alla radice il problema della duplicazione e della mancanza di interoperabilità tra i sistemi bellici europei. Per una completa armonizzazione sarebbe necessaria l'adozione, da parte degli Stati UE, di un numero definito di piattaforme di sviluppo. Tale processo risulta però complicato a causa dei diversi sistemi produttivi che contraddistinguono ciascuno Stato europeo. I grandi produttori sarebbero restii ad abbandonare i propri sistemi, mentre per i paesi più piccoli adattarsi ai parametri dei grandi potrebbe essere considerata una perdita di autonomia (ENAAT 2018).

Anche le questioni inerenti al diritto di proprietà, l'accesso ai fondi e l'*export* degli armamenti che saranno sviluppati attraverso i finanziamenti dell'EDF costituiscono aspetti problematici. Per quanto riguarda le prime due questioni, secondo l'ENAAT le garanzie poste dall'EDF non sono sufficienti a impedire che potenze straniere accedano ai fondi o alle

tecnologie sviluppate grazie all'EDF. In merito a questo problema, la regolamentazione appare in effetti poco chiara. Secondo quanto affermato dalla Commissione: «*entities established in the Union or associated countries and not subject to control by non-associated third countries or non-associated third country entities should in principle be eligible for support*» (Commissione Europea 2018: 15). Oltretutto, le infrastrutture e le risorse impiegate dai beneficiari e dai loro subappaltatori nelle azioni finanziate dal Fondo non devono essere situate sul territorio di paesi terzi non associati all'UE. Pertanto, la partecipazione di un paese terzo non sembra essere vietata in linea di principio, purché quest'ultimo possa essere qualificato come paese associato (*associated country*).

D'altra parte, secondo quanto stabilito nel regolamento dello European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): «*in order to limit funding to European firms, only entities established in the EU and controlled by Member States or their nationals would be eligible for support, and action is geographically limited to EU countries*» (Parlamento Europeo 2018). Questa interpretazione maggiormente restrittiva circa i diritti d'accesso ai fondi EDF sarebbe stata all'origine di una disputa avvenuta nell'estate del 2018, tra Bruxelles, Washington e Londra, dopo che alcuni funzionari europei avevano dichiarato che le compagnie americane e britanniche, in quanto extra-UE, non avrebbero potuto accedere ai fondi EDF (The Defense Post 2018b). Secondo l'ENAAT, in ogni caso, il carattere transnazionale dell'industria bellica renderebbe inutile utilizzare l'appartenenza nazionale o la collocazione geografica delle aziende quale parametro per stabilire quali imprese siano davvero europee (ENAAT 2018).

Per quanto riguarda il problema dell'*export*, non esistono al momento garanzie sufficienti per impedire che le tecnologie sviluppate attraverso i fondi EDF non finiscano in paesi fragili e in zone di conflitto, in particolar modo in Medio Oriente. Da questo punto di vista, dunque, la strategia di rafforzamento militare dell'UE rischierebbe di esacerbare ulteriormente scenari di crisi già in atto.

Permane infine un problema di natura istituzionale, derivante dalla natura incompleta dell'unificazione politica europea. Nell'attuale contesto istituzionale comunitario le capacità difensive, benché sviluppate attraverso processi di ricerca congiunti, restano a disposizione degli Stati e il loro impiego è in funzione dei rispettivi interessi nazionali. Pertanto, se la strategia di integrazione industriale delineata dall'EDAP costituisce una componente importante per lo sviluppo degli assetti difensivi, quest'ultima non può sopperire alla mancanza di un quadro istituzionale capace di destinare l'uso delle capacità militari verso la realizzazione di obiettivi condivisi.

### III. La Cooperazione Strutturata Permanente

Il 13 novembre 2017 i rappresentanti di ventitré Stati europei inviarono all'Alto Rappresentante e al Consiglio una notifica comune in cui manifestavano l'interesse ad avviare dei programmi per rafforzare la cooperazione in materia di difesa all'interno della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO). L'11 dicembre 2017 il Consiglio dell'Unione Europea adottò una risoluzione per l'avvio della PESCO, individuando gli Stati che vi avrebbero preso parte e, nel marzo 2018, stabilì formalmente una prima lista di diciassette progetti da sviluppare sotto l'ombrello della PESCO (cfr. figura 8).

| Projects | Project Members |
|---|---|
| European Medical Command | Germany, Czech Republic, Spain, France, Italy, Netherlands, Romania, Slovakia, Sweden |
| European Secure Software defined Radio (ESSOR) | France, Belgium, Germany, Italy, Netherlands, Poland, Portugal, Finland |
| Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations | Germany, Belgium, Bulgaria, Greece, Spain, France, Croatia, Italy, Cyprus, Hungary, Netherlands, Slovenia, Slovakia |
| Military Mobility | Netherlands, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Germany, Estonia, Greece, Spain, France, Croatia, Italy, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Hungary, Austria, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia, Finland, Sweden |
| European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC) | Germany, Belgium, Czech Republic, Ireland, Spain, France, Italy, Cyprus, Luxembourg, Netherlands, Austria, Romania, Sweden |
| European Training Certification Centre for European Armies | Italy, Greece |
| Energy Operational Function (EOF) | France, Belgium, Spain, Italy |
| Deployable Military Disaster Relief Capability Package | Italy, Greece, Spain, Croatia, Austria |
| Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM) | Belgium, Greece, Latvia, Netherlands, Portugal, Romania |
| Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO) | Italy, Greece, Spain, Portugal |
| Upgrade of Maritime Surveillance | Greece, Bulgaria, Ireland, Spain, Croatia, Italy, Cyprus |
| Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform | Greece, Spain, Italy, Cyprus, Hungary, Austria, Portugal |
| Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security | Lithuania, Spain, France, Croatia, Netherlands, Romania, Finland |
| Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations | Spain, Germany, Italy, Portugal |
| Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle | Italy, Greece, Slovakia |
| Indirect Fire Support (EuroArtillery) | Slovakia, Italy |
| EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC) | Germany, Spain, France, Italy, Cyprus |

**Fig. 8. I diciassette progetti PESCO approvati nel 2018.** Fonte: Consiglio dell'Unione Europea.

La PESCO costituisce un dispositivo, caratterizzato da una particolare flessibilità (Von Kielmansegg 2012: 551), per consentire agli Stati che possiedano capacità militari superiori e che abbiano stipulato degli impegni con un altro Stato in materia di sicurezza e difesa di rafforzare la cooperazione in tali settori all'interno del quadro istituzionale comunitario. La PESCO è stata introdotta nel 2009 dal Trattato di Lisbona ed è disciplinata dagli articoli 42.6 e 46 del TEU. Sebbene la sua formulazione

risalga al 2009, la PESCO è rimasta inattiva nel processo di sviluppo della PSDC fino al 2017, guadagnandosi così il soprannome di "bella addormentata". Prima del 2014, l'anno della crisi in Ucraina che ha rappresentato un momento spartiacque per l'evoluzione del dibattito sulla difesa comune, uno dei motivi che indusse gli Stati a non attivare la PESCO era il timore che la sua intrinseca flessibilità avrebbe creato ulteriori divisioni tra Stati che già esibivano contrasti evidenti in termini di capacità e ambizioni militari (Fiot et al. 2017: 20).

La PESCO si propone di rafforzare la cooperazione difensiva fornendo agli Stati un contesto istituzionale per sviluppare congiuntamente le capacità difensive e rendendo queste ultime utilizzabili all'interno di missioni militari europee (EEAS 2018c). La PESCO si compone di due elementi: gli impegni vincolanti e i progetti specifici. Gli impegni vincolanti sono sottoscritti dagli Stati e fanno riferimento agli obiettivi che questi ultimi si prefiggono di raggiungere. Nel 2017 gli Stati partecipanti alla PESCO (venticinque in totale, con l'esclusione della Danimarca e del Regno Unito) hanno sottoscritto venti impegni vincolanti, tra cui figurano: l'impegno a incrementare i *budget* destinati alla difesa e a partecipare al processo di revisione coordinata (CARD) al fine di colmare il differenziale di capacità militari; l'impegno ad armonizzare i rispettivi apparati militari attraverso l'individuazione di priorità comuni; l'impegno a incrementare l'interoperabilità e la capacità di schieramento delle rispettive forze nazionali; l'impegno ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione per agevolare la cooperazione difensiva, tra cui CARD e l'EDF (Consiglio dell'Unione Europea 2017).

Gli Stati partecipanti alla PESCO devono sottoscrivere gli impegni e prendere parte ad almeno uno dei progetti sviluppati all'interno della cooperazione strutturata permanente. Nel 2017 sono stati presentati diciassette progetti, tra i quali rientrano la creazione di un Comando medico europeo nonché iniziative per incrementare la mobilità militare, la sorveglianza marittima e i sistemi di *cyber security* (Consiglio dell'Unione Europea 2018). Al pari della EUGS e dell'EDAP, anche la PESCO è dotata di un processo di revisione il cui scopo è, in tal caso, quello di monitorare la conformità degli Stati rispetto agli impegni sottoscritti. Tale sistema opera attraverso i cosiddetti Piani di Implementazione Nazionali, i quali riportano la pianificazione adottata da ciascuno Stato per realizzare gli impegni. I Piani di Implementazione devono essere trasmessi su base annuale all'EDA e all'EEAS e possono essere consultati dagli altri Stati partecipanti (Consiglio dell'Unione Europea 2017).

Questa breve panoramica consente di evidenziare i principali punti di forza della PESCO. Essa costituisce un meccanismo legalmente vincolante, in quanto inscritto nel diritto europeo, composto da impegni formali e dotato di un processo di verifica della *compliance*. La PESCO è inoltre regolamentata da un processo che vede coinvolti tanto gli Stati quanto le istituzioni europee (Fiot et al. 2017: 32). Da un lato gli Stati sono protagonisti del processo decisionale, dal momento che spetta a loro stabilire le principali attività da sviluppare entro la PESCO. Dall'altro, gli attori comunitari sono coinvolti a vari livelli nel processo di supervisione. L'EDA, l'EEAS e lo EUMS costituiscono il segretariato della PESCO (EEAS 2018c). L'EDA ha inoltre il compito di fornire assistenza agli Stati per quanto concerne lo sviluppo delle capacità militari, in particolare per assicurare che non vi sia duplicazione tra i progetti sviluppati sotto l'ombrello della PESCO e le iniziative condotte all'interno di altri contesti istituzionali (Consiglio dell'Unione Europea 2017). Infine, l'Alto Rappresentante è chiamato a supervisionare la valutazione annuale relativa ai risultati prodotti dalla PESCO. Come è stato osservato, la struttura istituzionale della PESCO possiede delle implicazioni politiche rilevanti per l'evoluzione della difesa comune: «*The very fact that the apex of EU institutions are legally*

*mandated to work on PESCO with [European Member States] means it will remain anchored in the European agenda, even if national priorities change*» (Marrone 2017: 2).

Le implicazioni della PESCO sono rilevanti soprattutto per ciò che concerne i rapporti tra l'UE e la NATO, dal momento che la cooperazione strutturata potrebbe fornire un contesto unitario all'interno del quale sviluppare risorse militari transnazionali in linea con gli obiettivi fissati tanto dall'UE quanto dalla NATO (Biscop 2018: 175). L'esistenza di un legame diretto tra la PESCO e l'Alleanza Atlantica si riflette sia a livello teorico, nella formulazione circa il valore della cooperazione strutturata permanente fornita dai rappresentanti europei, sia a livello operativo, nell'approvazione di alcuni progetti PESCO che risultano coerenti con le priorità strategiche individuate dai comandi militari NATO.

Per quanto riguarda il piano teorico, la dichiarazione del Consiglio dell'Unione relativa all'istituzione della PESCO afferma esplicitamente che gli assetti militari acquisiti dagli Stati UE avranno l'obiettivo di rafforzare la componente europea dell'Alleanza e di soddisfare così la richiesta, più volte avanzata dagli USA, di una maggior condivisione degli oneri tra i *partner* atlantici (Consiglio dell'Unione Europea 2017). Di fatto, le capacità militari acquisite dagli Stati europei potranno essere impiegate in operazioni condotte sia sotto l'egida dell'Unione sia della NATO. Per quanto riguarda il piano operativo, tra i progetti PESCO approvati nel 2017, alcuni si rivelano funzionali tanto alle esigenze dell'UE quanto della NATO. È ad esempio il caso del progetto per incrementare la mobilità militare al quale partecipa la maggioranza degli Stati coinvolti nella PESCO (Biscop 2018: 174). L'acquisizione di una maggior prontezza operativa rientra tra le priorità individuate tanto dalla EUGS quanto dall'EDAP ed essa non può prescindere dalla capacità di dispiegare rapidamente gli assetti militari all'interno dei confini dell'Unione. Il progetto di mobilità militare sviluppato all'interno della PESCO si prefigge di agevolare lo spostamento delle forze attraverso l'uniformazione del quadro normativo relativo al trasporto militare intraeuropeo. D'altra parte, la necessità di incrementare la mobilità militare nel continente era stata sottolineata anche da Ben Hodges, comandante delle forze americane in Europa il quale, nel luglio 2017, aveva invocato la creazione di un equivalente militare della zona Schengen (Defense News 2017).

**Fig. 9. Sovrapposizione della *membership* europea e atlantica.** Fonte: Statista.

Nonostante l'esplicita relazione individuata in sede europea tra la PESCO e il rafforzamento della NATO, l'Alleanza Atlantica e gli Stati Uniti non hanno accolto positivamente l'avvio della cooperazione strutturata permanente. Durante l'incontro dei Ministri della Difesa dei paesi NATO, tenutosi nel febbraio 2018, l'ambasciatrice americana presso la NATO ha accusato la PESCO di essere uno strumento al servizio di una strategia commerciale protezionistica dispiegata dall'UE. Nella stessa occasione il Segretario generale della NATO, Jens Stoltenberg, ha accolto con cautela la PESCO sottolineando l'importanza di evitare la duplicazione e la sovrapposizione tra le iniziative in ambito europeo e quelle in ambito NATO (The New York Times 2018b). Nell'autunno dello stesso anno, in seguito alla polemica scoppiata tra Francia e Stati Uniti in merito alla creazione di un esercito europeo,

Stoltenberg ha ribadito l'idea secondo cui i tentativi di potenziare le capacità dell'UE sotto il profilo difensivo non dovrebbero avvenire a discapito dei rapporti transatlantici: «*if we speak too much about a phrase like, for instance strategic autonomy… it sounds like you're going to do these big strategic things alone and I don't think that's wise*» (Euractiv 2018d).

L'opposizione degli USA e della NATO, pur simile nei contenuti, è dettata da motivi diversi. Nel caso degli USA, l'avversità alla PESCO scaturisce da preoccupazioni strategiche ed economiche. La richiesta di un maggior contributo europeo alle spese della NATO è stata spesso accompagnata dal timore che l'emancipazione dell'Europa dalla rete di sicurezza atlantica avrebbe danneggiato gli interessi della politica estera americana. L'opposizione alla PESCO esibisce, ancora una volta, l'approccio «schizofrenico» degli Stati Uniti alla questione dell'autonomia difensiva europea (Howorth 2017b: 7).

Nel contesto politico attuale, tuttavia, la critica verso la PESCO (e, come si ricorderà, verso l'EDF) è alimentata anche dalla preoccupazione che tali misure, focalizzate sullo sviluppo di un potenziale tecnologico e industriale autonomo, celino intenti protezionistici da parte dell'UE, la quale cercherebbe di mettere al riparo il proprio mercato della difesa dalla concorrenza delle aziende americane. La critica della NATO si basa invece su considerazioni di natura operativa, in particolare sulla convinzione che la ricerca di una maggiore autonomia difensiva da parte europea dovrebbe evitare tre processi: la separazione (*decoupling*) dei processi decisionali europei da quelli della NATO; la duplicazione (*duplication*) degli sforzi intrapresi all'interno della NATO; la discriminazione (*discrimination*) da parte europea nei confronti degli Stati NATO non facenti parte dell'UE (Drent 2018: 2). Sebbene dettata da considerazioni relative all'efficacia operativa delle forze NATO, e dunque animata da ragioni non prettamente politiche, la critica della NATO si rivela comunque influenzata dal pensiero strategico americano. La teoria delle cosiddette tre "d" sopramenzionata è stata difatti elaborata da Madeleine Albright, Segretario di Stato durante il secondo mandato presidenziale di Bill Clinton.

Pur essendo caratterizzata da un approccio contrattuale alla cooperazione difensiva (Fiot et al. 2017: 52-53) e pur essendo regolata da una *governance* che prevede il coinvolgimento delle istituzioni europee la PESCO rimane un processo il cui sviluppo dipende dalla volontà degli Stati. Se da un lato la PESCO intende promuovere una maggior integrazione militare transnazionale, essa non implica una gestione sovranazionale degli assetti sviluppati al suo interno. La centralità decisionale degli Stati costituisce un possibile ostacolo alle potenzialità della PESCO.

Le diverse percezioni nazionali hanno caratterizzato il dibattito precedente all'attivazione della PESCO nel 2017. Il confronto più rilevante è stato quello che ha visto opporsi il modello tedesco, basato sull'idea di inclusione, e il modello francese basato invece sul concetto di ambizione. La Germania ha sostenuto un approccio inclusivo, volto a coinvolgere un maggior numero di Stati e incentrato soprattutto sullo sviluppo delle capacità difensive. La Francia avrebbe invece voluto fare dei partecipanti alla PESCO una avanguardia ristretta, focalizzata sulla dimensione operativa delle missioni militari (Tardy 2018: 133). Il lancio della European Intervention Initiative (EII) da parte della Francia può essere interpretato come il tentativo di rilanciare – al di fuori del quadro normativo e istituzionale europeo – il modello di cooperazione militare originariamente favorito da Parigi. La stessa Germania è coinvolta in un progetto di integrazione militare parallelo alla PESCO e sviluppato nell'alveo della NATO, il cosiddetto Framework Nations Concept (Biscop 2018: 169). La proliferazione di iniziative dedicate alla cooperazione militare comporta un duplice rischio per l'integrazione difensiva

europea. Essa pone anzitutto un problema di duplicazione che ostacola quello sforzo di razionalizzazione e armonizzazione invocato dalla EUGS. In secondo luogo, implica il rischio di una competizione tra queste diverse iniziative (Ivi, 170) la quale potrebbe indebolire la coesione all'interno della PESCO, soprattutto se la rivalità dovesse polarizzarsi intorno ai progetti sostenuti rispettivamente da Francia e Germania.

Nel complesso, il quadro relativo alla percezione della PESCO e all'importanza ad essa attribuita dagli Stati europei è piuttosto variegato. Secondo uno studio promosso dal Parlamento Europeo, paesi come Italia, Spagna, Estonia, Finlandia e Repubblica Ceca esprimono un'opinione positiva nei confronti della PESCO, pur mantenendo come punti fermi sia il rapporto con la NATO, sia la libertà di perseguire opportunità commerciali per la propria industria difensiva al di fuori del mercato europeo. Altri paesi, tra cui la Lituania e la Polonia, sono invece tendenzialmente contrari allo sviluppo di una rete di sicurezza europea parallela a quella della NATO. Per quanto riguarda la Polonia è probabile che, dopo la dipartita del Regno Unito, sarà Varsavia ad agire come principale guastatore del processo di integrazione militare (Parlamento Europeo 2018: 26).

Oltre alla mancanza di un vero e proprio consenso, la combinazione tra l'elevato numero di partecipanti e il sistema decisionale della PESCO potrebbe costituire un ostacolo nei confronti di un'integrazione difensiva ambiziosa. All'interno del Consiglio Europeo, responsabile della definizione degli obiettivi e della gestione del processo decisionale, le decisioni relative alla cooperazione strutturata sono adottate all'unanimità, con l'eccezione delle votazioni inerenti all'ingresso di un nuovo partecipante o alla sospensione di un membro che non soddisfa più i requisiti. In questi ultimi casi, come disciplinato dall'articolo 46 TEU, si adotta un voto a maggioranza qualificata.

Il principio dell'unanimità, a fronte di venticinque Stati partecipanti, implica diverse criticità per l'efficacia della PESCO. In primo luogo, esso potrebbe condurre a uno stallo del processo decisionale della PESCO, i cui progressi dipenderebbero completamente dalla capacità degli Stati di accordarsi su una linea politica generale. Tale capacità di compromesso non è tuttavia scontata, soprattutto in un contesto come quello della difesa in cui le rispettive culture strategiche, determinate da circostanze storiche, geografiche e politiche diverse, tendono a marcare ulteriormente le discrepanze esistenti tra Stato e Stato. La selezione dei primi diciassette progetti PESCO riflette l'influenza delle prospettive nazionali, dal momento che ogni paese europeo ha dato priorità a quei progetti in linea con la propria cultura strategica. Nella fattispecie, è possibile osservare che i paesi dell'Europa Mediterranea, in particolare la Grecia, la Spagna e Cipro, sono principalmente coinvolti in progetti riguardanti la sicurezza marittima. I paesi dell'Europa occidentale sono invece maggiormente focalizzati su progetti riguardanti la logistica (Efstathiou 2018). In secondo luogo, non essendo l'unanimità controbilanciata da alcun meccanismo che garantisca l'attuazione degli impegni sottoscritti (Fiot et al. 2017: 39), eventuali Stati trasgressori non potrebbero essere puniti. Ciò comporterebbe, in definitiva, un indebolimento della natura vincolante degli impegni sottoscritti nell'ambito della PESCO.

**Conclusioni**

Il periodo tra il 2016 e il 2018 ha visto le istituzioni e gli Stati europei impegnarsi in uno sforzo per compensare le disfunzionalità della cooperazione in materia di difesa. La nuova strategia globale, l'avvio della PESCO e le iniziative della Commissione Europea hanno prodotto un'evoluzione significativa nel panorama della cooperazione difensiva. L'aspetto più rilevante di tale evoluzione è che essa si configura come un processo composto da progetti diversi i quali non sono a sé stanti,

bensì sono l'uno a complemento dell'altro. La EUGS enuclea la visione strategica che dovrebbe informare e uniformare l'azione esterna dell'Unione. Rispetto al suo predecessore, la ESS, la EUGS è caratterizzata da un approccio pragmatico il quale si traduce in una formulazione della politica di sicurezza articolata sull'individuazione di interessi, obiettivi e strumenti operativi. Altrettanto centrale è la tensione verso la razionalizzazione sottesa alla visione della EUGS, per la quale soltanto la progressiva integrazione dei cicli difensivi nazionali potrà realizzare una difesa comune. Razionalizzazione e integrazione sono gli stessi obiettivi che guidano l'azione di CARD, dell'EDF e della PESCO. Queste tre iniziative formano un complesso organico: attraverso la partecipazione alla PESCO gli Stati si impegnano a sostenere il meccanismo di CARD. L'EDF, a sua volta, si propone di incentivare la cooperazione strutturata permanente, garantendo finanziamenti per i progetti congiunti sviluppati nell'ambito della PESCO.

Il crescente attivismo della Commissione Europea rappresenta una delle caratteristiche più interessanti dell'attuale quadro politico. La Commissione Juncker ha rafforzato gli sforzi compiuti dalle Commissioni precedenti nel tentativo di incrementare la cooperazione tra Stati e favorire la creazione di un mercato della difesa integrato. Allo stesso tempo, la Commissione si è inserita nel dibattito politico cercando di fornire, attraverso il *Reflection Paper* sul futuro dell'Unione di difesa, delle possibili linee di sviluppo della cooperazione difensiva. Oltre alla Commissione, altri attori europei (tra cui l'EDA, l'EEAS e lo EUMS) svolgono un importante ruolo di affiancamento agli Stati, assistendoli nei processi di acquisizione delle capacità difensive militari o monitorando i progressi da essi compiuti. Pertanto, si può affermare che l'attuale evoluzione della cooperazione in materia di difesa sia caratterizzata da una presenza più marcata delle istituzioni comunitarie.

Occorre tuttavia sottolineare come l'acquisizione di un ruolo operativo da parte degli organi dell'UE non mira a sostituire le funzioni degli Stati nel definire le politiche di difesa. Tali funzioni non sono mai messe in discussione e l'obiettivo, piuttosto, è quello di trovare un equilibrio tra il maggior coinvolgimento delle istituzioni europee e i poteri decisionali degli Stati. Il ruolo centrale degli Stati appare come un elemento imprescindibile, almeno nell'attuale contesto legale e istituzionale europeo, ma costituisce anche una delle principali incognite circa le prospettive di sviluppo dell'integrazione difensiva. Il successo di iniziative come la PESCO e l'EDAP dipende, in ultima analisi, dalla volontà degli Stati di procedere verso un crescente coordinamento delle rispettive pianificazioni difensive. Pur essendo dotati di sistemi per monitorare la *compliance*, tali strumenti sono privi di meccanismi di *enforcement* in grado di disciplinare la condotta dei paesi partecipanti.

In conclusione, è possibile affermare che negli ultimi due anni si è assistito allo sviluppo di un complesso di iniziative, coordinate e strutturate, volte al rilancio dell'integrazione difensiva. Lo scenario che tali iniziative ambiscono a realizzare è quello di un'Unione di difesa, caratterizzata da una completa integrazione della pianificazione e degli assetti militari degli Stati UE. L'obiettivo sarebbe dunque quello di superare progressivamente l'attuale *framework* intergovernativo in favore di un sistema propriamente sovranazionale. Tuttavia, il contesto istituzionale in cui tali progetti operano è ancora fortemente incentrato sul potere decisionale degli Stati e nessuno dei recenti progetti ha l'intenzione, o la facoltà, di modificare tale realtà. Ciò che sembra essere in atto è dunque un processo evolutivo, ma non propriamente trasformativo, della cooperazione in materia di sicurezza e difesa. I recenti sviluppi, pur agevolando la solidarietà e il coordinamento tra gli Stati, non implicano un trasferimento dell'autorità in materia di difesa dalle nazioni all'UE.

**Benedetta Giuliani** è laureata in Scienze Storiche presso l'Università degli Studi di Roma La Sapienza con una laurea in *Storia Contemporanea*. Nel 2017 ha frequentato il Master di II livello in International Public Affairs presso la LUISS School of Government. Dall'ottobre 2018 collabora con IRIAD in qualità di ricercatrice

***Bibliografia***

Biscop S. (2016), "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics", Egmont Royal Institute for International Relations

Biscop S. (2018), "Give PESCO a Chance", in Survival, 60:3, pp. 161-180

Bruegel (2017), *The Size and Location of Europe's Defence Industry*

Commissione Europea (2012), *The EU approach to resilience. Learning from food security crisis*

Commissione Europea (2016a), *Communication on European Defence Action Plan*

Commissione Europea (2016b), *Implementation Plan on Security and Defence*

Commissione Europea (2017a), *Declaration of the Leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission*

Commissione Europea (2017b), *A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action*

Commissione Europea (2017c), *Reflection Paper on the Future of European Defence*

Commissione Europea (2018), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund*

Consiglio dell'Unione Europea (2017), *Council Decision establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*

Consiglio dell'Unione Europea (2018), *Council Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO*

Defense News (2018), "Outgoing US Army Europe Commander pushes for Military Schengen Zone"

Drent M. (2018), "European Strategic Autonomy: Going it Alone?", Clingendael Netherlands Institute of International Relations

Efstathiou Y. S. (2018), "European Defence Spending gets a boost from the EU", The International Institute for Strategic Studies, disponibile all'indirizzo https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/06/eu-boosts-european-defence-spending (ultimo accesso: 31 dicembre 2018)

European Network Against Arms Trade (2018), *All you want to know about the EU Defence Fund, and why it is not good for peace nor for jobs and growth*, disponibile all'indirizzo: http://enaat.org/eu-defence-fund (ultimo accesso: 31 dicembre 2018)

European External Action Service (2017a), *Defence Package*, disponibile all'indirizzo https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_package_factsheet_0.pdf (ultimo accesso: 31 dicembre 2018)

European External Action Service (2017b), *Coordinated Annual Review on Defence*, disponibile all'indirizzo https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/coordinated_annual_review_on_defence_card_factsheet.pdf (ultimo accesso: 31 dicembre 2018)

European External Action Service (2018a), *Implementation Plan on Security and Defence*, disponibile all'indirizzo https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34215/Implementation%20Plan%20on%20Security%20and%20Defence%20-%20Factsheet (ultimo accesso 31 dicembre 2018)

European External Action Service (2018b), *The European Defence Fund*, disponibile all'indirizzo https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_fund_factsheet_0_0.pdf (ultimo accesso: 31 dicembre 2018)

European External Action Service (2018c), *Permanent Structured Cooperation*, disponibile all'indirizzo https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet (ultimo accesso: 31 dicembre 2018)

Euractiv (2018a), "Europe aims for greater strategic autonomy from US on defence"

Euractiv (2018b), "EU greenlights new wave of military projects, secret agents training"

Euractiv (2018c), "EU army no longer a taboo subject"

Euractiv (2018d), "Stoltenberg opposes EU defence duplicating NATO, Putin likes the idea"

European Defence Agency (2014), *Defence Data 2014*, disponibile all'indirizzo https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-defencedata-2014-final (ultimo accesso: 31 dicembre 2018)

Fiot D., Missiroli A., Tardy T. (2017), "Permanent Structured Cooperation. What's in a name?", European Union Institute for Security Studies, Chaillot Papers

Gillingham J. (1991), *Coal, Steel and the Re-Birth of Europe, 1945-1955: the Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge, Cambridge University Press

Graf Von Kielmansegg S. (2012), "Permanent Structured Cooperation: a New Mechanism of Flexibility", in: Blanke H.J., Mangiameli S. (a cura di), *The European Union After Lisbon*, Berlino, Springer, 551-565

Howorth J. (2007), *Security and Defence Policy in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan

Howorth J. (2017a), "European defence policy between dependence and autonomy: a challenge of Sisyphean dimensions", in *The British Journal of Politics and International Relations*, 19:1, 13-28

Howorth J. (2017b), "For a True European Defence Union", Wilfried Martens Center

Juncos A. E. (2016), "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?", in *European Security*, 26:1, 1-18

Kaldor M. (2017), Principled pragmatism: defending normative Europe, Open Democracy, accessibile all'indirizzo: https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/mary-kaldor/principled-pragmatism-defending-normative-europe (ultimo accesso: 31 dicembre 2018)

Lavallée C. (2011), "The European Commission's Position in the Field of Security and Defence: An Unconventional Actor at a Meeting Point", in *Perspectives on European Politics and Society*, 12:4, 371-389

Lavallée C. (2018), "The European Commission: an enabler for the European Security and Defence Union", Real Instituto Elcano

Marrone A. (2017), "Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence", Istituto Affari Internazionali

Missiroli A., a cura di (2015), *Towards an EU Global Strategy. Background, process, references*, European Institute for Security Studies

New York Times (2018a), "Merkel Joins Macron in calling for a European Army one day"

New York Times (2018b), "U.S. Revives Concerns About European Defense Plans, Rattling NATO Allies"

North Atlantic Treaty Organization (2016), *The Warsaw Declaration on Transatlantic Security*, disponibile all'indirizzo https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm (ultimo accesso: 31 dicembre 2016)

Paone M. (2012), "Le politiche di difesa dell'Unione Europea. Evoluzione e limiti della sicurezza comune", in *Sistema Informativo a Schede*

Parlamento Europeo (2016), *The 2016 Winter Package on European Security and Defence: Constitutional, Legal and Institutional Implications*

Parlamento Europeo (2017), *Permanent Structured Cooperation: National Perspectives and State of Play*

Parlamento Europeo (2018), *European Defence industrial Development Programme (EDIDP), Briefing EU Legislation in progress*

Politico (2018), "Trump is getting the European army he wanted"

Tardy T., (2017), "The EU: from comprehensive vision to integrated action", European Institute for Security Studies Brief Issue

Tardy T., (2018) "Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy", in *European Security*, 27:2, 119-137

The Defense Post (2018), "Nine EU states sign off on joint European military intervention force"

Zandee, D. (2016), "EU Global Strategy: From Design to Implementation", Clingendael Netherlands Institute of International Relations

# Normativa e prassi europee sull'esportazione di materiali di armamento: *focus* sulle regioni nordafricana e mediorientale

***European legislation and practices on the export of military assets: focus on the North African and Middle Eastern regions***

*di Valentina Ricca*

**Abstract:** Nonostante l'esistenza di molteplici strumenti giuridicamente vincolanti – internazionali, europei e nazionali – che regolano il settore del commercio di armi, si continua a registrare un numero preoccupante di esportazioni europee verso Paesi ai quali è vietato esportare, situati perlopiù in Nord Africa e in Medio Oriente. L'analisi si propone di esaminare il quadro normativo, europeo in particolare, inerente al settore delle esportazioni di materiali di armamento e di verificare la conformità ad esso delle prassi degli Stati dell'Unione, valutando l'eventuale configurazione di una responsabilità degli stessi Stati esportatori per le violazioni commesse dai destinatari delle merci esportate.

**Parole chiave**: Esportazioni di armi; Nord Africa; Medio Oriente; Posizione Comune europea; Sicurezza, Mantenimento della pace; Diritti umani; Stabilità internazionale

**Abstract**: Despite the existence of multiple legally binding instruments – international, European and domestic ones – governing the arms trade sector, there is an alarming number of European exports towards countries where arms exports should be denied, mostly concentrated in North Africa and Middle East. The analysis intends to examine the legal framework, especially the European regulation, in the field of military armaments exportations and it attempts to verify the compliance of EU Member States practices with the EU Common Position, also assessing the possible responsibility of the countries exporting arms for violations committed by the recipients of the exported goods.

**Keywords**: Arms exports; North Africa; Middle East; EU Common Position; Security; Peacekeeping; Human rights; International stability

**Introduzione**

Di fronte alla continua inottemperanza da parte della comunità globale ed europea degli obblighi discendenti da vari strumenti normativi in tema di esportazioni di materiali di armamento e alla luce delle implicazioni, spesso negative, che le esportazioni di armi hanno sulla sicurezza – interna, regionale e globale – sul rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, sullo sviluppo sostenibile dei Paesi emergenti e sul mantenimento della pace e della stabilità ad ogni livello, appare opportuno analizzare la normativa europea e le pratiche commerciali degli Stati membri dell'Unione nel settore in questione. Nel tentativo di sviluppare un lavoro preciso ed aggiornato, si limiterà il *focus* dell'esame alle esportazioni dirette verso l'area nordafricana e mediorientale, come ricavabili dalle Relazioni annuali presentate dal Consiglio dell'Unione Europea. Preme evidenziare l'impossibilità di reperire dati precisi poiché, ancora nella relazione del 2018 inerente alle esportazioni avvenute nel 2017, vi sono stati Paesi membri dell'Unione che non hanno comunicato la totalità delle informazioni richieste, impedendo la formazione di un quadro completo ed affidabile.

L'obiettivo di questa ricerca è dunque quello di analizzare l'attuale normativa europea in tema di esportazione d'armi, tecnologie ed attrezzature militari, e valutare l'eventuale conformità dei comportamenti degli Stati membri dell'Unione Europea agli otto criteri individuati nella Posizione Comune europea in materia di esportazione di materiali di armamento, adottata in ambito PESC dal Consiglio nel 2008, la cui valutazione dovrebbe necessariamente compiersi in via preventiva rispetto alla concessione di una licenza per l'esportazione di questo particolare tipo di "merci".

Nonostante la Posizione Comune abbia il merito di essere l'unico accordo regionale giuridicamente vincolante in materia, l'interpretazione discrezionale degli otto criteri ivi contenuti operata dai membri dell'Unione non permette di configurare un'applicazione uniforme della disciplina in oggetto, in quanto le prassi nazionali continuano ad essere divergenti tra loro e in contrasto con la lettera e lo spirito della normativa individuata dalla Posizione Comune. Le ragioni di queste incoerenze applicative risiedono, come troppo spesso accade, nella prevalenza degli interessi economici, strategici e diplomatici particolari di ciascuno Stato, che ostacolano l'armonizzazione dei quadri legislativi nazionali e la convergenza dei *modi operandi* dei 28 membri, lasciando ancora disattese le aspirazioni contenute nella Posizione Comune.

In primo luogo, quindi, si esaminerà la normativa europea, in particolare quella contenuta nella Posizione Comune. Verranno analizzati nello specifico gli otto criteri da tenere in conto al momento della concessione della licenza di esportazione, prendendo in considerazione anche fattori e indicatori che dovrebbero "allertare" lo Stato che sta valutando se concederla o meno. Si farà menzione anche del fondamentale Trattato sul Commercio di Armi (ATT).

A seguire, si incentrerà l'analisi sulle licenze concesse e, per quanto possibile, sulle esportazioni effettivamente realizzate nel quinquennio 2013-2017 verso le due aree in esame, al fine di vagliare la conformità dei comportamenti degli Stati membri dell'UE alla normativa individuata. In questo contesto, si valuterà la possibile configurazione di una responsabilità giuridica degli Stati che esportano armi in violazione della Posizione Comune. Si procederà, infine, ad effettuare delle osservazioni conclusive.

## I. La normativa in materia di esportazione di materiali di armamento

Nonostante l'Unione Europea (UE) si sia dotata, già dall'8 dicembre del 2008, di uno strumento giuridicamente vincolante che definisce le norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, ossia la Posizione Comune 2008/944/PESC del Consiglio[1], le industrie d'armi continuano a giocare un ruolo da protagoniste nel commercio europeo con l'estero a causa della particolare rilevanza del settore degli armamenti per l'economia dei Paesi fornitori. Questi ultimi continuano a mettere al primo posto i propri interessi economici e strategici, anche di fronte alle gravi conseguenze che il mancato rispetto della Posizione Comune sta avendo sulla sicurezza nazionale, sull'economia dei Paesi esportatori e importatori e, in particolare nell'area che si prende in esame in questo documento, sulla stabilità interna e regionale e sul rispetto dei diritti umani.

Già negli anni Ottanta e Novanta, l'Unione Europea svolse un ruolo di notevole importanza nell'approvvigionamento di armi da guerra in Iraq e durante la Guerra del Golfo (Tala in Simoncelli, 2012), tanto che l'allora Presidente Bush propose al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di istituire un meccanismo per il controllo degli armamenti a livello regionale e un sistema di notifica attraverso lo scambio di rapporti annuali sulle vendite. Con il Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1991 si approvarono sette criteri come linee guida per il trasferimento di armi convenzionali e tecnologia ad uso militare, al fine di conformare le politiche di esportazione degli Stati membri dell'Unione; tuttavia, questi criteri risultarono troppo generali e, in quanto tali, suscettibili di interpretazioni differenti da parte degli Stati membri. Di conseguenza non si produsse l'armonizzazione delle politiche nazionali che si attendeva e questo incise ancor di più sulla trasparenza e la sicurezza comune.

Nel 1998, su proposta congiunta della Francia e del Regno Unito, si adottò il primo vero e dettagliato accordo tra i governi europei in materia di esportazioni di armi, ossia il Codice di Condotta europeo il quale non rappresentava altro che un impegno "politico" assunto dagli Stati dell'UE; questo codice, infatti, non era *legally binding*, ma aveva la forma di una dichiarazione politica dell'Unione (Tala in Simoncelli, 2012) e riprendeva gli otto criteri già individuati in precedenza (quelli stabiliti dal Consiglio di Lussemburgo più un criterio aggiunto nel '92), allegando dodici disposizioni operative finali.

Già nel Codice del '98 si prevedeva che ciascuno Stato dovesse presentare un Rapporto Annuale sulle proprie esportazioni e sullo stato di implementazione interna del Codice stesso, nonché comunicare, nel caso in cui volesse esportare armi a Paesi a cui fosse già stata negata l'autorizzazione da un altro Stato membro, la suddetta volontà al Paese che aveva rifiutato l'autorizzazione. Nonostante ciò, il principio dell'autonomia statale continuò a prevalere tanto che, una volta valutata la conformità o la mancanza della stessa con i principi del Codice della richiesta di esportazione fatta a uno Stato, quest'ultimo può comunque decidere di concedere l'autorizzazione a esportare anche in caso di valutazione negativa.

Nel tentativo di unificare le prassi degli Stati membri, ancora difformi a causa delle diverse interpretazioni del Codice di Condotta, in un primo momento si emanò la

[1] Consiglio dell'Unione Europea, Posizione Comune 2008/944/PESC del Consiglio dell'8 dicembre 2008 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea,* https://eur-lex.europa.eu/eli/compos/2008/944/oj

*User's guide* del 2003 e, successivamente, si giunse ad adottare la Posizione Comune del 2008 che, finalmente, vincola giuridicamente gli Stati membri dell'UE a conformare le proprie politiche nazionali ai principi contenuti nella stessa. Anche la Posizione Comune è accompagnata da un Manuale per l'uso, approvato nel 2013 e completato nel 2015, che non ha valore giuridico, essendo principalmente uno strumento diretto a facilitare il lavoro degli agenti nazionali incaricati di esaminare le domande di autorizzazione all'esportazione. I beni e le tecnologie a uso militare che rientrano nel campo di applicazione della normativa in questione sono elencati nella *EU Common Military List,* aggiornata nel 2018, contenente attualmente ventidue categorie di armi, munizioni, equipaggiamenti militari e tecnologie.

Nella Posizione Comune vengono individuate delle norme comuni come base minima per gestire e controllare le esportazioni di tecnologia e attrezzature militari da parte degli Stati membri dell'Unione, nonché per rafforzare lo scambio di informazioni al fine di raggiungere più alti livelli di trasparenza nel settore degli armamenti. Prima di procedere all'esame di quello che dovrebbe essere uno strumento giuridicamente vincolante, si deve evidenziare come, in base all'articolo 346 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), le esportazioni di armi rimangono una competenza esclusivamente nazionale[2]. Di conseguenza, comunque vengano interpretati i criteri del nuovo atto legislativo del 2008, la decisione finale di concedere o meno una licenza per esportare armamenti resta nelle mani dello Stato membro che ha ricevuto la richiesta. Per di più, il mancato rispetto del carattere obbligatorio della Posizione Comune non è sanzionato in alcun modo, quindi non si può far altro che sperare in una interpretazione responsabile dei criteri da parte di ciascun membro dell'UE.

Tuttavia, come già anticipato, l'aspirazione che risiede alla base della Posizione Comune, ossia raggiungere la totale convergenza delle normative e delle prassi nazionali in materia di esportazioni di armi, nonché cooperare per impedire che le armi esportate possano contribuire alla instabilità regionale o siano utilizzate per repressioni interne e aggressioni internazionali, cede di fronte agli interessi particolari, strategici ed economici degli Stati membri che insistono perché le decisioni finali inerenti l'industria della difesa continuino a risiedere in mano nazionale.

Recita così, dunque, il primo paragrafo del primo articolo della Posizione Comune: «Ciascuno Stato membro valuta caso per caso le domande di licenza d'esportazione di prodotti di cui all'elenco comune delle attrezzature militari dell'UE (…) che gli pervengono, basandosi sui criteri di cui all'articolo 2». Segue poi, al secondo paragrafo, con un'ulteriore conferma della sovranità nazionale in materia: «La legislazione degli Stati membri sancisce i casi in cui è necessaria la licenza di esportazione relativamente a dette domande».

[2] Art. 346 TFUE: « (…) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico» (Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26/10/2012*, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj).
La stessa Posizione Comune riconosce «l'intenzione degli Stati membri di mantenere l'industria della difesa quale elemento della loro base industriale e del loro sforzo di difesa» (Posizione Comune 2008/944/PESC del Consiglio, tredicesima considerazione).

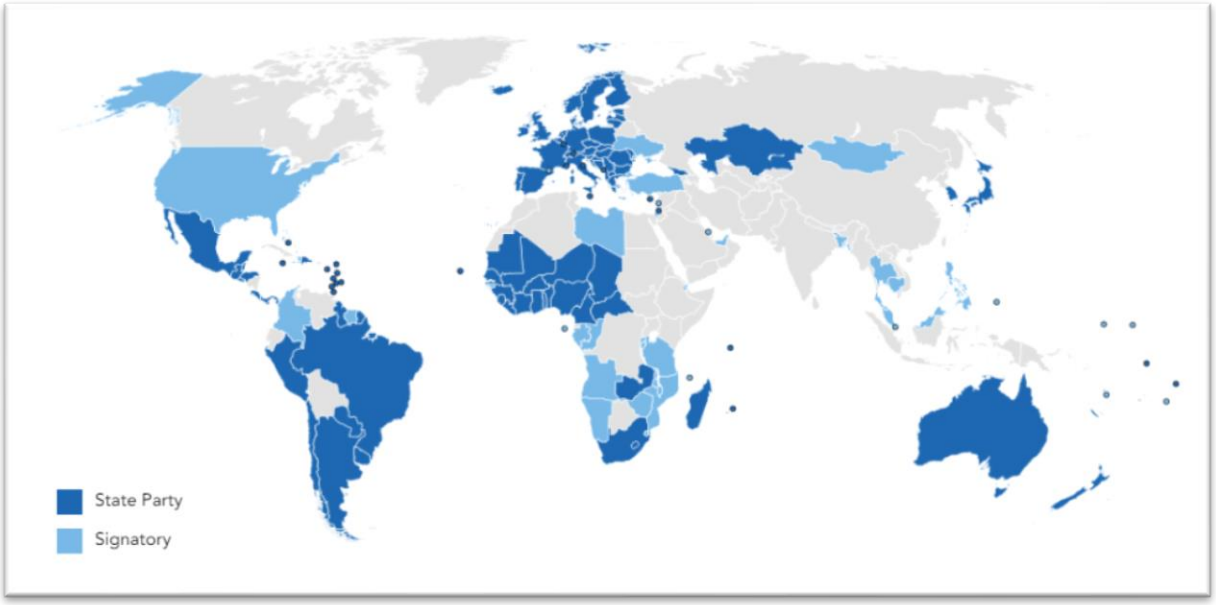


**Fig. 1. Status partecipazione all'ATT.** Fonte: https://thearmstradetreaty.org/

Ad ogni modo, l'Unione Europea rimane l'unica organizzazione regionale che ha adottato un accordo giuridicamente vincolante relativo all'esportazione di armamenti; a livello internazionale, tutti gli Stati membri dell'UE hanno firmato l'*Arms Trade Treaty* (ATT)[3] del 2013, che getta le basi per la regolamentazione a livello internazionale di questo settore del commercio, coprendo le esportazioni militari e di armi di piccolo calibro ad uso civile.

All'articolo 6, l'ATT vieta ad uno Stato di concedere la licenza all'esportazione di armi se si è conoscenza del fatto che queste possano essere utilizzate per commettere atti di genocidio, crimini contro l'umanità, gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949, attacchi diretti a civili o altri crimini di guerra. L'articolo 7 continua questa lista aggiungendo altre condizioni per cui sarebbe operante il divieto: nel caso di promozione del terrorismo, della criminalità organizzata transnazionale o in presenza di una minaccia alla pace o alla sicurezza internazionali. In presenza di questi rischi, a seguito di un'attenta valutazione, lo Stato dovrà negare l'autorizzazione all'esportazione. Nella prassi, le valutazioni sono effettuate con "elasticità" e arbitrarietà.

Inoltre, ogni Stato emana una normativa interna inerente al controllo delle esportazioni di armi. Per quanto concerne l'Italia, la Legge del 9 luglio 1990 n. 185, successivamente modificata dalla Legge del 17 giugno 2003 n. 148 e dal D.lgs. n. 66/2010, disciplina l'esportazione, l'importazione e il transito dei materiali di armamento, al fine di permetterne il controllo statale. In base a questa legge, il Presidente del Consiglio predispone annualmente una relazione al Parlamento per riferire sulle operazioni autorizzate e svolte durante l'anno solare. Da questa relazione al Parlamento si ricavano i dati riguardanti l'Italia per predisporre poi, come vedremo, la relazione annuale dell'Unione Europea prevista dalla Posizione

[3] A dicembre 2018, l'ATT è stato ratificato da 100 Stati (si veda Fig.1), tra i quali rientrano i cinque Stati europei che appaiono tra i 10 maggiori produttori di armi a livello globale (Regno Unito, Francia, Germania, Italia e Spagna). Invece, hanno firmato senza poi ratificare altri 41 Paesi, tra cui: Stati Uniti, Emirati Arabi Uniti, Israele, Libano, Turchia, Libia e Ucraina. Tra gli Stati non firmatari spiccano la Russia e la Cina.

Comune. Anche la nostra disciplina nazionale risulta poco efficace e facilmente aggirabile[4].

In definitiva, il quadro normativo in materia di esportazione di materiali di armamento è sufficientemente completo e vigente a livello nazionale, europeo ed internazionale; tuttavia, anche in presenza degli strumenti normativi idonei a regolare questo settore del commercio che maggiormente incide sulla sicurezza comune, la decisione di non intaccare la sovranità statale in materia e il comportamento degli Stati membri dell'UE, e in generale della comunità globale esportatrice di armi, principalmente intenzionati a conseguire vantaggi economici, rendono inefficaci gli sforzi fatti finora. Per di più, la mancanza di un regime sanzionatorio per le violazioni degli strumenti normativi in oggetto non incentiva al rispetto della normativa.

A seguito di un'analisi degli otto criteri della Posizione Comune che tutti gli Stati membri dovrebbero rispettare, sia alla luce di questo atto normativo europeo giuridicamente vincolante, sia in quanto la maggior parte dei criteri ivi contenuti riflette anche obblighi discendenti dalla normativa nazionale e dagli impegni assunti internazionalmente, si procederà a verificare l'effettività della Posizione e l'uniformità delle prassi nazionali.

## II. La Posizione Comune e la valutazione dei rischi alla luce degli otto criteri

La Posizione Comune stabilisce una lista di fattori da prendere in considerazione all'atto di concedere una licenza all'esportazione di tecnologia e attrezzature militari, perseguendo i seguenti obbiettivi: una maggiore convergenza tra le politiche di controllo delle esportazioni di armi degli Stati membri dell'Unione Europea – politiche che continuano ad essere di competenza nazionale – più trasparenza delle prassi statali e, ultima ma non meno rilevante, la promozione del dialogo intergovernativo. Si tratta di uno strumento innovativo poiché rappresenta l'unico e più importante tentativo di cooperazione a livello regionale in tale materia su scala mondiale. La Posizione Comune, difatti, traduce la volontà degli Stati membri di: «(…) fissare norme comuni rigorose che siano considerate come base minima per la gestione e la limitazione dei trasferimenti di tecnologia e attrezzature militari da parte di tutti gli Stati membri e (…) rafforzare lo scambio delle pertinenti informazioni al fine di raggiungere una maggiore trasparenza» (Posizione Comune, terza considerazione).

Con l'intento di rinforzare la cooperazione e dare impulso all'armonizzazione normativa e delle politiche nazionali, dunque, sono stati adottati otto criteri (si veda Fig. 2) alla luce dei quali le autorità statali devono vagliare il comportamento del Paese di destinazione, attuale e pregresso, e la sua situazione interna, con lo scopo di scongiurare il rischio

[4] Ricorrendo, ad esempio, all'espediente di cui alla lettera b), comma 9, articolo 1 della L. 185/1990 («9. Sono escluse dalla disciplina della presente legge: (…) b) le esportazioni o concessioni dirette e i trasferimenti intracomunitari da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali»), considerando che l'Italia ha stretto accordi di cooperazione internazionale in materia di difesa con quasi tutti i Paesi dell'area MENA. Si veda al riguardo: Pasquarelli M. C. (2016). "La cooperazione bilaterale dell'Italia nell'ambito della difesa". In *Sistema Informativo a Schede (SIS),* Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD), 3/2016, http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/sistema-a-schede/finish/275/4119

di un'utilizzazione non ammissibile da parte del Paese importatore.

In sintesi, in base alla Posizione Comune, uno Stato membro non è autorizzato ad esportare se:

1) il Paese destinatario non rispetta gli obblighi internazionali, in particolare le sanzioni (incluse le misure di embargo sulle armi adottate dall'ONU, dall'UE e dall'OSCE) e gli accordi internazionali;

2) lo Stato destinatario non rispetta i diritti umani e il diritto internazionale umanitario, in particolare lo Stato membro deve rifiutare la licenza qualora esista un rischio evidente che la tecnologia o le attrezzature militari da esportare possano essere utilizzate per commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario (Posizione Comune, art. 2, par. 2, lett. c) o a fini di repressione interna (art. 2, par. 2, lett. a), dove per repressione interna si intendono anche: «la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani e degradanti, le esecuzioni sommarie o arbitrarie, le sparizioni, le detenzioni arbitrarie e altre gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali definiti nei pertinenti strumenti internazionali in materia di diritti umani (…)» (lett. b);

3) la tecnologia e le attrezzature militari da esportare possano provocare o prolungare conflitti armati o aggravare tensioni o conflitti in corso nel Paese di destinazione finale;

4) esiste un «rischio evidente che il destinatario utilizzi la tecnologia o le attrezzature militari da esportare a fini di aggressione contro un altro Paese o per far valere con la forza una rivendicazione territoriale» (Posizione Comune, art. 2, par. 4);

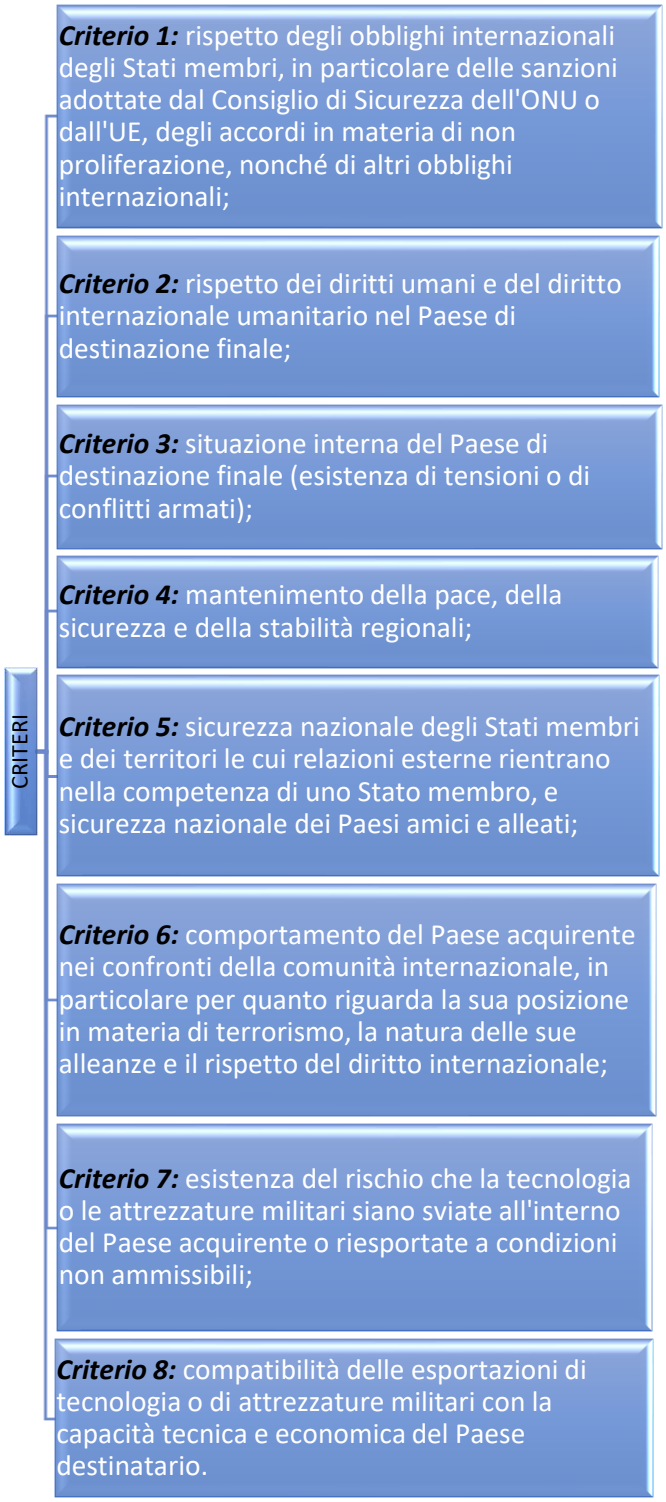


**Fig. 2. Criteri individuati nella Posizione Comune.** Elaborazione propria.

5) la tecnologia o le attrezzature militari da esportare possano potenzialmente avere effetti sulla sicurezza nazionale degli Stati membri e dei Paesi amici e alleati e se vi è rischio che il materiale in questione possa essere utilizzato contro le loro stesse forze o quelle di Stati membri, di Paesi amici e alleati;
6) il Paese di destinazione finale sostiene o incoraggia il terrorismo e la criminalità organizzata internazionale, se non adempie ai suoi impegni internazionali (in particolare riguardo al non ricorso alla forza) e se non si impegna per la non proliferazione e il disarmo;
7) vi è rischio di sviamento o di riesportazione della tecnologia o delle attrezzature militari da esportare verso un utilizzatore finale non accettabile o una destinazione finale non accettabile (per esempio, organizzazioni terroristiche o singoli terroristi), tenendo conto dei legittimi interessi di difesa e sicurezza interna del Paese destinatario, della sua capacità tecnica di utilizzare la merce da esportare e della sua capacità di esercitare un efficace controllo delle esportazioni;
8) la prospettata esportazione possa costituire ostacolo allo sviluppo sostenibile del Paese destinatario, esaminando a tal riguardo i livelli di spesa dello stesso nel settore militare e quelli nel settore sociale.

Le autorità competenti per il rilascio della licenza, dunque, hanno il compito di valutare l'esistenza di ciascuno dei rischi menzionati dai criteri, analizzando attentamente molteplici fattori. Tuttavia, tali valutazioni sono compiute in maniera discrezionale da parte degli Stati membri ed arrivare ad un'interpretazione omogenea dei criteri risulta complicato. Nonostante ciò, se è vero che nella prassi ogni Stato attua la Posizione Comune in virtù della propria interpretazione dei criteri, è anche comunemente riconosciuto che le esportazioni di armi dovrebbero avvenire ispirandosi ai principi di democrazia, stato di diritto, mantenimento della pace, prevenzione dei conflitti e rafforzamento della sicurezza internazionale, come affermato anche al paragrafo 11 della Risoluzione del Parlamento Europeo del 17 dicembre 2015 sull'esportazione di armi: attuazione della Posizione Comune 2008/944/PESC (2015/2114(INI)). Conseguentemente, la discrezionalità nel processo interpretativo non dovrebbe portare ad una totale perdita di vista dei principi alla base della Posizione Comune, nonché dell'*animus* che ha condotto l'Unione ad approvarla.

Al fine di assicurare una maggiore coerenza tra le interpretazioni dei criteri effettuate dagli Stati membri, e senza porre in questione l'essenzialità del giudizio individuale di ciascuno Stato nel processo interpretativo, nel capitolo 2 del Manuale per l'uso[5] che accompagna la Posizione Comune sono contemplati alcuni orientamenti per l'applicazione dei criteri, denominati "migliori prassi", che individuano i fattori di rischio da prendere in considerazione nel valutare le domande di licenza d'esportazione.

Per quanto riguarda la valutazione del "rischio", bisogna innanzitutto evidenziare la mancanza di una definizione precisa di "rischio"; esso potrebbe essere definito come la probabilità che un avvenimento indesiderabile si realizzi (ad esempio, il rischio

[5] Manuale per l'uso della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, Bruxelles, 20 luglio 2015, 10858/15, COARM 172, CFSP/PESC 393, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-INIT/it/pdf

che le armi esportate siano utilizzate per la repressione interna) e, generalmente, il rischio è associato all'aggettivo "manifesto". Tuttavia, nel valutare la manifesta fondatezza del rischio non si dovrebbe ricercare un grado di certezza troppo elevato, visto che la sottovalutazione dello stesso potrebbe avere conseguenze drammatiche (Héau e Stiernon, 2018). I fattori di rischio, dunque, sono elementi che potrebbero far aumentare le possibilità di verificazione del rischio; si prenda ad esempio il caso in cui si siano osservate gravi violazioni dei diritti umani nel Paese di destinazione: questo potrebbe essere considerato un fattore di rischio, cioè indicante la possibilità che le armi esportate siano utilizzate per la repressione interna. Secondo Héau e Stiernon (2018: 7), la valutazione non si ferma all'esame di fattori presenti, ma deve estendersi al contesto attuale e passato esistente nel Paese di destinazione, nonché al suo comportamento e ad avvenimenti futuri (es. elezioni) dai quali ci si potrebbe attendere un clima propizio per atti di repressione.

In primo luogo, nell'esprimere un giudizio inerente all'applicazione del primo criterio, più che la valutazione di un rischio, gli Stati dovrebbero verificare attentamente il rispetto degli obblighi internazionali (in particolare, in materia di non proliferazione), delle misure di embargo (che subiscono frequenti modifiche), delle sanzioni dell'ONU, dell'OSCE e dell'UE.

In relazione al secondo criterio della Posizione Comune, i fattori da prendere in considerazione per valutare il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, alla luce del rischio evidente di utilizzo degli armamenti a fini di repressione interna o per commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, sono: il rispetto di diritti civili e politici nel Paese di destinazione (uguaglianza dinanzi alla legge, giusto processo, libertà di espressione, d'informazione, di associazione, di religione, etc.), dei diritti delle donne, delle minoranze, del diritto alla non-discriminazione e dei diritti economici, sociali e culturali, così come l'effettiva protezione di questi diritti a livello costituzionale, ma anche il livello di ratifica degli strumenti internazionali in materia, la lotta al terrorismo e l'impunità di fronte alle violazioni, includendo un'indagine sul comportamento attuale e passato del Paese destinatario (Manuale per l'uso: 40 e ss.).

Nel determinare, invece, il rischio di tensioni interne e conflitti armati (terzo criterio) bisogna esaminare la situazione interna (evoluzione economica, sociale e politica) del Paese di destinazione, l'esistenza di tensioni (fondate, ad esempio, su questioni inerenti la razza, la lingua, l'opinione o la religione), la partecipazione e il ruolo eventuali dell'utente finale nel conflitto interno o nelle tensioni interne; il ruolo dell'utilizzatore finale e l'uso probabile della prevista esportazione nel conflitto (Manuale per l'uso: 75).

L'accertamento del rischio evidente che l'esportazione prevista sarà usata a fini di aggressione contro un altro Paese o per far valere con la forza una rivendicazione territoriale, come evidenziato nel quarto criterio della Posizione Comune, deve tener conto:

a. dell'esistenza o della probabilità di un conflitto armato fra il Paese destinatario e un altro Paese,
b. di una rivendicazione territoriale nei confronti di un Paese vicino che il destinatario finale abbia in passato minacciato o tentato di far valere con la forza,
c. della probabilità che la merce esportata sia usata per scopi diversi da quelli legittimi di sicurezza e difesa nazionale,
d. della necessità di non pregiudicare la stabilità della regione.

Per quanto riguarda il rischio che l'esportazione di armi possa intaccare la sicurezza nazionale degli Stati membri dell'UE e dei Paesi amici o alleati (quinto criterio), i fattori da valutare sono: la stabilità o fragilità interna del Paese di destinazione, la capacità tecnica di utilizzo delle attrezzature militari esportate, nonché l'esistenza di reti di criminalità organizzata e il livello di corruzione. In particolare, questi ultimi due fattori sono, in realtà, indicatori associati anche ad altri criteri: alla luce del sesto criterio, lo Stato esportatore deve valutare il comportamento attuale e passato del Paese destinatario nei confronti del terrorismo, la sua posizione in materia di terrorismo e di criminalità organizzata internazionale, la natura delle sue alleanze e il suo impegno nel rispetto del diritto internazionale (specialmente nei settori della non proliferazione, del controllo degli armamenti e del disarmo); sono, inoltre, collegati al rischio di sviamento della destinazione o dell'utilizzatore finale (criterio 7) e al rischio che l'esportazione di armamenti possa ostacolare lo sviluppo sostenibile del Paese di destinazione (criterio 8), producendo uno squilibrio nella ripartizione delle ricchezze e una eccessiva "diversione" delle risorse umane ed economiche per le spese militari, mentre avrebbero potuto essere utili in altri settori pubblici, come la sanità e l'educazione.

Nel valutare il rischio di sviamento (settimo criterio), bisognerebbe tenere conto anche dell'attendibilità del destinatario specifico, della capacità tecnica del Paese destinatario di utilizzare la tecnologia e le attrezzature militari esportate, nonché di effettuare efficaci controlli delle esportazioni.

Per ultimo, data la connessione tra violenza armata, esportazione di armi e sviluppo sostenibile, l'ottavo criterio della Posizione Comune, concernente il rischio che l'esportazione di armi ostacoli gravemente lo sviluppo sostenibile del Paese destinatario, impone di prendere in considerazione, tra gli altri, i seguenti fattori: la capacità tecnica ed economica del Paese destinatario, l'esistenza di una minaccia plausibile alla sicurezza a cui potrebbe far fronte l'esportazione prevista, la conformità della spesa militare con le strategie di riduzione della povertà, il flusso degli aiuti e la loro fungibilità potenziale, l'impatto cumulativo delle esportazioni, la trasparenza delle spese militari nel settore pubblico e, come già menzionato, il livello di corruzione (Manuale per l'uso: 144 e ss.), che può contribuire alla distorsione delle priorità di bilancio (Rousseau e Seniora, 2011).

Bisogna evidenziare, però, come il disposto dell'articolo 7 dell'ATT anteriormente citato, che obbliga gli Stati a rifiutare l'esportazione di fronte al rischio preponderante di infrazione delle Convenzioni e Protocolli internazionali relativi alla criminalità transnazionale organizzata, dovrebbe essere integrato nella Posizione Comune complessivamente risulta più completa dell'ATT, si rivela carente per alcuni aspetti, tra cui quello di non tenere sufficientemente conto del fenomeno di enorme portata che è la criminalità organizzata transnazionale. Infatti, il sesto criterio della Posizione Comune attribuisce rilevanza solamente al comportamento attuale e passato del Paese acquirente nei confronti del terrorismo.

Si noti anche come solo il sesto criterio giustifichi un rifiuto della licenza per esportare alla luce di un comportamento attuato dallo Stato importatore; tutti gli altri criteri si basano sul rischio di conseguenze negative, così come valutato discrezionalmente dallo Stato esportatore (Manuale per l'uso: 106).

Una volta accertato il mancato rispetto anche di uno solo dei criteri in esame, dunque, lo Stato dovrebbe esprimere il proprio rifiuto a concedere la licenza e dovrebbe notificare questa decisione agli altri membri dell'Unione.

## III. Scambio di informazioni e trasparenza

La convergenza delle politiche nazionali in materia di esportazione di armamenti e la trasparenza delle prassi statali sono perseguite attraverso la previsione di meccanismi di *reporting,* consultazione e dialogo intergovernativo, con lo scopo di garantire un'interpretazione coerente degli otto criteri e, conseguentemente, aumentare la trasparenza. Ai sensi dell'articolo 4 della Posizione Comune, quindi, gli Stati «diffondono i dati delle domande di licenza di esportazione che sono state rifiutate (…) corredandoli di una spiegazione delle ragioni del rifiuto della licenza». Inoltre, «Prima di rilasciare una licenza che sia stata rifiutata da un altro o da altri Stati membri per un'operazione sostanzialmente identica nei tre anni precedenti, uno Stato membro consulta lo Stato o gli Stati membri che hanno rifiutato il rilascio». Tuttavia, questa consultazione non è impeditiva; infatti, anche dopo aver compiuto le suddette consultazioni, lo Stato può decidere di rilasciare comunque la licenza di esportazione, rimanendo a suo carico soltanto l'obbligo di informare lo Stato o gli Stati membri che avevano negato la licenza, fornendo una motivazione dettagliata.

Come già anticipato, quindi, la decisione finale di concedere o meno una licenza di esportazione di tecnologia o attrezzatura militare resta di competenza esclusiva di ciascuno Stato membro che, ad ogni modo, dovrà rendere conto del suo operato e della conformità di esso alla Posizione Comune riferendo in via riservata agli altri Stati membri, attraverso una relazione annuale, le licenze concesse e le esportazioni effettivamente realizzate. Ciascuno Stato membro pubblica, pertanto, delle relazioni nazionali sulle esportazioni di questi materiali[6] e dal contributo di ciascuno Stato si ricava poi la relazione annuale dell'UE, che si pubblica sin dal 1999 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea. L'ultima relazione annuale è la Ventesima, resa nota nel Novembre 2018 e riguardante le esportazioni avvenute nell'anno 2017. In seguito, si analizzeranno le relazioni dell'UE inerenti alle esportazioni di armamenti avvenute nel periodo 2013-2017, al fine di valutare l'effettiva applicazione della Posizione Comune da parte degli Stati membri.

Nonostante con la prima revisione della Posizione Comune nel 2012 non siano state apportate modifiche, riguardo alle necessità di regimi nazionali più efficaci per il controllo delle esportazioni di armamenti, si è convenuto per una migliore e più coerente applicazione dei criteri comuni da parte degli Stati membri e di perfezionare e potenziare il meccanismo di scambio delle informazioni e di notifica delle decisioni di rifiuto e consultazione.

A seguito della revisione del 2015, è stato aggiornato il Manuale per l'uso come conseguenza dell'entrata in vigore dell'ATT nel 2014 ed è stato introdotto un nuovo sistema di assistenza informatica per i meccanismi di notifica delle decisioni di rifiuto e di consultazione, che viene migliorato costantemente. Il nuovo sistema informatico permette una più rapida e ampia condivisione delle informazioni concernenti i rifiuti e la loro conservazione in una banca dati centrale dell'Unione Europea dedicata alle decisioni di rifiuto e alle relative consultazioni.

[6] In realtà, ancora nella Sedicesima Relazione dell'UE (pubblicata nel 2015 e inerente le esportazioni del 2013), si constatava che le relazioni venivano pubblicate solo da ventuno Stati membri (Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica comune di sicurezza e difesa (PSDC)), L'Aja, 6-8 aprile 2016, p. 45, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/941304/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione2-h3_h36.

Le relazioni dell'Unione Europea contengono le seguenti informazioni: numero di licenze autorizzate, valore delle stesse, valore delle esportazioni effettivamente realizzate, numero delle licenze rifiutate e criteri fondanti i rifiuti in questione. Tuttavia, ancora nelle relazioni dell'UE più recenti e nonostante i progressi in materia di trasparenza, i dati pubblicati risultano incompleti e lacunosi; si può notare come ancora vi siano Stati che continuano a non comunicare tutte le informazioni richieste, ad esempio, e molto importante, il valore delle esportazioni effettivamente realizzate. Tra questi Stati vi sono anche pilastri europei come Germania, Francia e Regno Unito, ma anche Belgio, Danimarca, Grecia e Irlanda. Queste carenze, che possono dipendere dalla volontà di mantenere la segretezza, dalla priorità data ad altri interessi politici o anche dalla mera carenza di risorse umane e tecniche[7], impediscono di stabilire il totale delle esportazioni di armamenti provenienti dall'Unione ed ostacolano un'applicazione uniforme e coerente della Posizione Comune. Oltretutto, non sono disponibili neppure tutti i valori delle licenze autorizzate, che comunque spesso differiscono notevolmente dal valore delle esportazioni effettive.

Per quanto riguarda le licenze negate, nelle relazioni annuali dell'UE sono riportati solamente i rifiuti totali opposti a ciascuno Stato acquirente; manca qualsiasi tipo di informazione inerente al tipo, la quantità e il valore delle licenze rifiutate. Non è indicato neanche lo Stato europeo che ha negato la licenza, il che non permette di comprendere le politiche nazionali in materia e le interpretazioni dei criteri compiute dagli Stati membri, impedendo anche la possibilità di esercitare pressioni sui loro governi perché operino un'interpretazione più stretta dei criteri. Inoltre, al fine di comprendere al meglio le politiche europee di esportazione, sarebbero utili anche informazioni sulle licenze sospese e non solo sui rifiuti formali (Tricot O'Farrell, 2014).

Il Parlamento Europeo, nella Risoluzione del 2015 summenzionata, chiede infatti «l'introduzione di una procedura standardizzata di comunicazione e presentazione, compresa una scadenza, per le informazioni sulle reali esportazioni e i dati relativi alle licenze da applicare e rispettare in modo uniforme in tutti gli Stati membri; invita gli Stati membri a riferire integralmente sulle licenze negate, comprese le informazioni specifiche delle licenze per quanto riguarda lo stato destinatario e la specifica autorità, (…) insieme al motivo preciso del rifiuto» e «chiede consultazioni rafforzate tra gli Stati membri per quanto riguarda trasferimenti verso regioni o Paesi fragili e instabili, in particolare quelli che dimostrano un atteggiamento aggressivo nei confronti del proprio vicinato» (parr. 39 e 40).

A completare il quadro, vi è la difficoltà di distinguere le armi e le tecnologie ad uso militare (oggetto della normativa in esame) da quelle ad uso civile (non regolate dalla Posizione Comune), soprattutto a causa delle diverse interpretazioni della *EU Common Military List* in relazione ai materiali da considerare armamenti militari e, di conseguenza, da assoggettare alla regolamentazione dettata dalla Posizione Comune. Queste interpretazioni discordanti, derivanti in particolar modo dall'incertezza che gli sviluppi tecnologici del nuovo millennio

[7] D'altra parte, infatti, vi sono Paesi come la Svezia che riescono a produrre dati sufficientemente completi sulle esportazioni chiedendo direttamente alle proprie industrie di fornirli. Si veda: Bauer S., Bromley M. and Maletta G. (Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI), Workshop: "The implementation of the EU arms export control system", in European Parliament's online database "*Think Thank*", http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578047/EXPO_IDA(2017)578047_EN.pdf

sono riusciti a creare attorno al settore degli armamenti, hanno dato vita alla intricata categoria dei beni a duplice impiego per cui è stata approvata una lista[8] riportante gli equipaggiamenti, inclusi i *software* e la tecnologia, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare[9], per i quali i Paesi membri intenzionati ad esportare fuori dall'Unione devono richiedere un'autorizzazione, anche se esistono molteplici eccezioni a tale regola[10].

Inoltre, quando uno Stato, applicando la Posizione Comune, rifiuta di concedere una licenza per esportare un bene a duplice impiego, avendo accertato l'intento finale di utilizzo militare, questo rifiuto dovrebbe inserirsi nel totale dei rifiuti riportato nelle relazioni annuali dell'Unione Europea sul controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

## IV. Analisi dei dati sul commercio di armi: il database del SIPRI

Esaminato il quadro normativo, si procede ora ad analizzare i dati ricavati sia dal Database del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), sia dalle Relazioni annuali dell'Unione Europea, sulle esportazioni di armi registrate nel periodo 2013-2017 e dirette all'area nordafricana e mediorientale, dai quali immediatamente si evince il numero preoccupante di licenze rilasciate a Paesi coinvolti in conflitti armati o in cui persistono violazioni di diritti umani.

La mancanza di trasparenza che vige in questi Paesi, soprattutto in merito all'utilizzo e al destinatario finale delle armi importate, rende complicato reperire dati esatti e completi in merito alle importazioni di attrezzature militari da parte di Medio Oriente e Nord Africa. Inoltre, nel periodo in esame si è registrata una scarsa partecipazione generale al meccanismo di Rapporto alle Nazioni Unite sulla spesa militare (nulla la partecipazione dell'area africana e di quella mediorientale), nonostante, secondo il SIPRI e in base ai pochi dati disponibili, le

spese militari sembrino essere diminuite in Africa ed aumentate in Medio Oriente.

Si rileva anche l'assenza di comunicazioni in merito alle proprie importazioni ed esportazioni al Registro delle Nazioni Unite delle armi convenzionali, specialmente da parte dei Paesi che fanno parte di queste aree; invece, si evidenzia che gran parte degli Stati che hanno ratificato l'ATT hanno fatto rapporto a questa istituzione.

Oltretutto, nonostante i 35 embarghi multilaterali di armi in vigore nel 2017 – di cui 13 imposti dall'ONU, 21 dall'UE e 1 dalla Lega Araba (si veda Fig. 3) – il SIPRI ha rilevato problemi nell'attuazione degli stessi e ha registrato numerosi casi di violazioni[11].

[8] La Lista è denominata "*List of dual-use items*" ed è stata approvata con Regolamento (CE) N. 428/2009 del Consiglio dell'Unione Europea del 5 maggio 2009 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea,* 29.5.2009, https://www.mise.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/embarghi_dualuse/reg428_09.pdf

[9] Si veda la definizione completa all'Articolo 2 del Regolamento di cui *supra.*

[10] Cfr. Working Group Dual Use of the Flemish Interuniversity Council, "Guidelines for researchers on dual use and misuse of research", Ottobre 2017, https://www.uhasselt.be/documents/DOC/2017VLIR003_FolderOnderzoek_EN_DEF_20180212.pdf

[11] Cfr. SIPRI (2018). SIPRI Yearbook 2018: *Armaments, Disarmament and International Security.* Oxford University Press, 2018, pp. 413-423.

| ONU:<br>13 embarghi | UE:<br>21 embarghi | Lega Araba:<br>1 embargo |
|---|---|---|
| Repubblica Centrafricana (FNG= Forze Non Governative); Repubblica Democratica del Congo (FNG); Eritrea; Iran; Iraq (FNG); ISIL (Daesh), al-Qaeda, entità e individui associati; Corea del Nord; Libano (FNG); Libia (FNG); Somalia (FNG); Sudan (Darfur); Talebani; Yemen (FNG) | Attuazione di embarghi ONU (9): al-Qaeda, Talebani, entità e individui associati; Repubblica Centrafricana (FNG); Repubblica Democratica del Congo (FNG); Eritrea; Iraq (FNG); Libano (FNG); Libia (FNG); Somalia (FNG); Yemen (FNG).<br>Adattamenti di embarghi ONU (3): Iran; Corea del Nord; Sudan (Darfur).<br>Embarghi senza controparte ONU (9): Bielorussia; Cina; Egitto; Myanmar; Russia; Sud Sudan; Siria; Venezuela; Zimbabwe | Siria |

**Fig. 3. Embarghi internazionali vigenti nel 2017.** Elaborazione propria su dati del SIPRI Yearbook 2018.

Ad ogni modo, considerate le precedenti premesse e secondo i dati forniti dal SIPRI[12], il volume dei trasferimenti internazionali di armi è aumentato su scala mondiale del 10% tra il 2013 e il 2017 rispetto al quinquennio precedente (2008-2012).

I cinque maggiori *importers* a livello mondiale del periodo di riferimento (Fig. 5, p. seguente) costituiscono il 35% del totale globale delle armi importate e sono: India, Arabia Saudita, Egitto, Emirati Arabi Uniti e Cina. Al settimo posto di questa classifica troviamo l'Algeria e all'ottavo posto l'Iraq.

Tra i principali fornitori di maggiori sistemi d'arma (si veda Fig. 4) vi sono molteplici Paesi europei: Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Italia e Paesi Bassi appaiono nella classifica dei dieci maggiori esportatori di armi a livello mondiale e insieme costituiscono il 25% delle esportazioni globali di armi nel 2013-2017. Inoltre, questi sei Paesi europei, unitamente alla Bulgaria, alla Repubblica Ceca e alla Svezia, figurano nella lista dei principali venditori di armi ai dieci maggiori acquirenti mondiali (SIPRI Yearbook 2018, Table 5.4: 202-203).

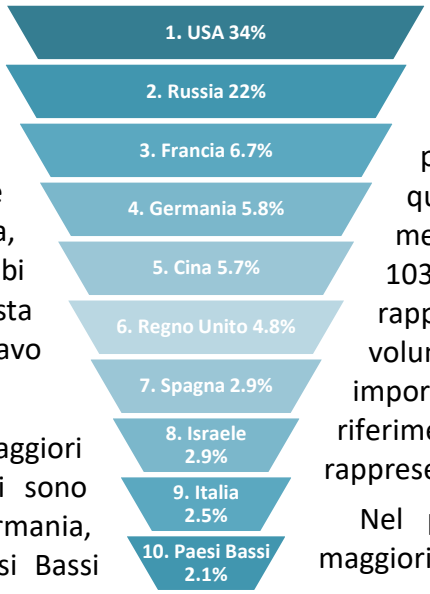


**Fig. 4. Principali fornitori di maggiori sistemi d'arma (2013-2017).** Fonte: elaborazione propria su dati del SIPRI Fact Sheet 2017, pubblicato nel 2018.

In generale, il flusso di esportazioni dirette al continente africano risulta diminuito del 22% rispetto al periodo precedente, mentre quello diretto all'area mediorientale è aumentato del 103%. Difatti, il Medio Oriente rappresenta da solo il 32% del volume totale globale delle importazioni di armi nel periodo riferimento, mentre l'Africa ne rappresenta il 7,2%.

Nel periodo 2013-2017, i due maggiori importatori dell'intero continente africano sono stati l'Algeria e il Marocco. L'Algeria si è situata al settimo posto nella classifica dei più grandi

[12] Si consideri che i rapporti del SIPRI si limitano a coprire i maggiori sistemi d'arma. Si veda il sito web del SIPRI per la definizione degli armamenti oggetto di ricerca da parte di questo istituto: https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods.

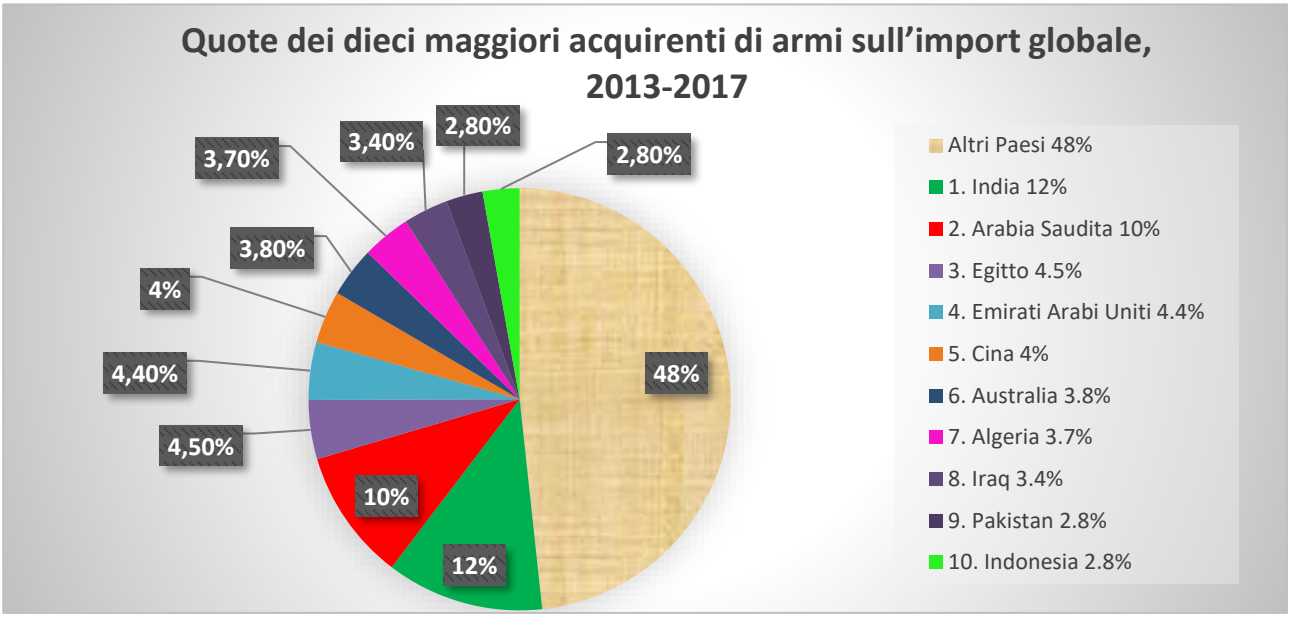


**Fig. 5**. Elaborazione propria su dati del SIPRI Fact Sheet 2017, pubblicato nel 2018.

acquirenti di armi al mondo, costituendo le sue importazioni il 3,7% delle esportazioni mondiali e il 52% del totale dei trasferimenti di armi diretti al continente africano. Tra i fornitori di armi all'Algeria si evidenzia la Germania, che ha venduto armi per il 13% delle importazioni algerine. Il Marocco rappresenta, invece, il 12% delle importazioni africane[13] e riceve armi principalmente dalla Francia (44% delle importazioni marocchine). Insieme, questi due Stati rappresentano il 64% delle importazioni totali africane.

Per quanto riguarda il Medio Oriente, nel periodo di riferimento il 31% delle esportazioni dirette alla regione in questione sono state importate dall'Arabia Saudita (che detiene anche una quota del 10% sull'*import* globale, fig. 5), il 14% dall'Egitto e il 13% dagli Emirati Arabi Uniti[14]; del totale dei trasferimenti diretti alla regione, il 52% proveniva dagli Stati Uniti, il 9,4% dal Regno Unito e l'8,6% dalla Francia. L'Arabia Saudita ha incrementato le sue importazioni del 225% rispetto al periodo 2008-2012. Solo nel periodo 1995-99 aveva raggiunto un picco di tale portata e, comunque, le importazioni registrate nel 2013-2017 risultano superiori del 48% rispetto al 1995-99, con la differenza, rispetto agli anni '90, che ora l'Arabia Saudita sta utilizzando le armi che importa in conflitti su larga scala, specialmente in Yemen (SIPRI Yearbook 2018: 210). I principali fornitori di armi a questo Paese sono stati gli Stati Uniti (61% delle importazioni saudite), il Regno Unito (23%) e la Francia (3,6%). Anche il Qatar ha aumentato le sue importazioni rispetto al 2008-2012 (+166%) e il suo secondo maggior fornitore di armi, dopo gli Stati Uniti, è stata la Germania, rappresentando il 20% delle importazioni di questo Stato.

Le importazioni egiziane, invece, sono cresciute del 215%, garantendo all'Egitto il terzo posto tra i maggiori acquirenti mondiali di armi, con una quota del 4,5% sull'*import* globale. Il maggiore fornitore a questo Paese è stata la Francia, rappresentando il 37% delle importazioni egiziane (difatti, il 25% delle esportazioni francesi è stato acquistato

[13] Per informazioni più dettagliate si veda: SIPRI (2018). SIPRI Yearbook 2018: *Armaments, Disarmament and International Security.* Oxford University Press, 2018, pp. 199 ss.

[14] *Ibid,* pp. 210-211.

dall'Egitto). La Germania, dal canto suo, costituisce il 30% delle importazioni israelite sempre nel periodo di riferimento (gli Stati Uniti il 60% e l'Italia il 10%), incrementate del 125% rispetto al periodo precedente. Il fatto che il 26% delle esportazioni tedesche siano state dirette al Medioriente è stato oggetto di significativi dibattiti politici che hanno portato la Germania a limitare le proprie esportazioni di armi, fino all'arresto del flusso verso l'Arabia Saudita nel 2018.

Gli Emirati Arabi Uniti detengono, invece, una quota del 4,4% delle importazioni globali, posizionandosi al quarto posto nella classifica e acquistando armi principalmente dagli Stati Uniti (58%), dalla Francia (13%) e dall'Italia (6,6%).

## V. Analisi dei dati sul commercio di armi: le Relazioni annuali del Consiglio dell'Unione Europea

Al fine di vagliare nello specifico le esportazioni effettuate dagli Stati membri dell'Unione Europea verso il Medio Oriente e il Nord Africa, si prendono ora in considerazione le Relazioni annuali presentate dal Consiglio dell'Unione Europea, a partire dalla Sedicesima Relazione, adottata nel 2015 e inerente alle esportazioni registrate nel 2013, fino ad arrivare alla Ventesima Relazione annuale, adottata nel 2018 e inerente alle esportazioni del 2017. Nelle relazioni viene data una definizione di "commercio di armi", includendosi nella stessa non solo l'esportazione di attrezzature militari, ma anche lo scambio di tecnologia e servizi.

Si incentrerà l'analisi sulle due aree in esame e, all'interno delle stesse, si esamineranno nello specifico i trasferimenti d'armi verso i maggiori *importers* per ciascuna regione, avvenuti nel periodo 2013-2017.

Ancora una volta si insiste sull'assenza di piena trasparenza e di uno *standard* uniforme per la compilazione di queste relazioni, per cui non tutti i Paesi membri hanno inviato le stesse informazioni, impedendo la formazione di un vero *report* aggregato a livello europeo. Si riporta, inoltre, solamente il valore delle licenze concesse, considerato che gran parte dei membri dell'Unione non comunica il valore delle esportazioni effettivamente realizzate, per cui un'analisi delle stesse fondata sui pochi dati a disposizione risulterebbe incompleta e lacunosa.

Secondo la classificazione operata nelle Relazioni del Consiglio, l'area mediorientale si compone di: Arabia Saudita, Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Egitto, Iran, Iraq, Israele, Giordania, Kuwait, Libano, Oman, Palestina, Qatar, Siria e Yemen. La regione nordafricana, invece, comprende l'Algeria, il Marocco, la Tunisia e la Libia.

La sedicesima relazione annuale del Consiglio[15] riporta 4.606 licenze concesse al Medio Oriente nel 2013, per un valore totale di oltre 7 miliardi e mezzo di euro, di cui € 2.290.319.825 fu il valore delle licenze concesse dal Regno Unito (che non comunica le sue esportazioni effettive). Licenze per quasi 2 miliardi furono concesse, invece, dalla Francia (nonostante il valore delle esportazioni effettive risulti essere di circa 924 milioni di euro) e più di un miliardo e mezzo dalla Germania (che non ha comunicato il valore delle sue esportazioni effettive). Le

[15] Council of the European Union, Sixteenth annual report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, (2015/C 103/01), in Official Journal of the European Union, 27.3.2015, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1542628212459&uri=CELEX:52015XG0327(05)

esportazioni dirette al Nord Africa, invece, risultano nettamente inferiori: furono autorizzate licenze per € 1.897.303.782, principalmente dalla Germania e dalla Francia.

Nel 2013, il primo importatore[16] dell'area MENA è stato l'Arabia Saudita, con ben 882 licenze autorizzate per un valore di quasi 4 miliardi di euro, di cui poco meno di 2 miliardi provengono dal Regno Unito, seguito da Francia, Germania e Italia. Solo 11 rifiuti sono stati opposti all'Arabia Saudita nel 2013, invocando ben dieci volte il criterio 2 della Posizione Comune sul rispetto dei diritti umani, quattro volte il criterio 3 sulla situazione interna, tre volte il criterio 4 sul mantenimento della pace e della stabilità regionali e solamente una volta il criterio 7 sul rischio di diversione delle armi.

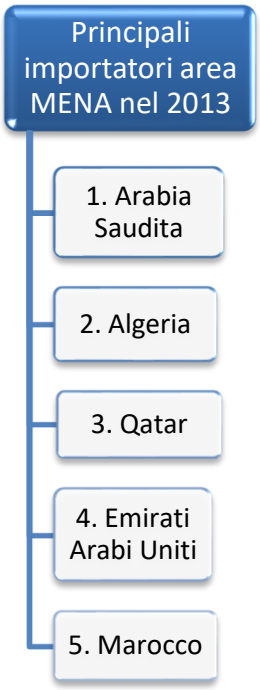


**Fig. 6.** Elaborazione propria su dati ricavati dalla Sedicesima relazione annuale del Consiglio.

Il secondo importatore si trova, invece, in Africa Settentrionale ed è l'Algeria, con 188 licenze autorizzate per poco più di un miliardo di euro, di cui oltre 825 milioni furono autorizzati dalla Germania. Un solo rifiuto è stato opposto all'Algeria, alla luce dei criteri 2 e 7.

Al terzo posto vi è il Qatar con più di 871 milioni di licenze autorizzate e una sola rifiutata. Al quarto posto si trovano gli Emirati Arabi Uniti, ai quali sono state concesse 929 licenze per un valore dichiarato di 865 milioni di euro. Otto sono state le licenze rifiutate agli Emirati, richiamando cinque volte il secondo criterio e poi i criteri tre, quattro e sette. Seguono il Marocco, con 527 milioni di licenze concesse e un solo rifiuto opposto, e l'Egitto, al quale sono state concesse licenze per quasi 500 milioni di euro, nonostante i 15 rifiuti ex criteri 1, 2, 3, 4 e 6.

L'anno successivo, il valore delle licenze di esportazione dirette verso il Medio Oriente aumentò del 312% rispetto all'anno precedente, raggiungendo € 31.540.791.952 e 4489 licenze autorizzate. Difatti, il 32% delle esportazioni globali approvate dai Paesi dell'Unione nel 2014 era diretto verso l'area mediorientale. Si evidenzia come la Francia sia passata dal concedere licenze al Medio Oriente per poco meno di 2 miliardi di euro nel 2013 ai 27 miliardi autorizzati nel 2014. Al contrario, il valore delle licenze autorizzate alla regione nordafricana fu inferiore del 29,9% rispetto al 2013, ammontando a €1.330.385.773. Licenze per un valore superiore ai 600 milioni di euro furono autorizzate dalla Francia.

Nello specifico, in base alla Diciassettesima Relazione[17], il primo importatore della regione nel 2014 risulta essere il Qatar con 274 licenze autorizzate per € 11.532.223.353 (+1.222,7% rispetti all'anno precedente) di cui 99 licenze per € 11.482.961.833 sono state concesse dalla Francia. Nessun rifiuto è stato opposto al Qatar quell'anno. Al secondo posto si classificano gli Emirati Arabi Uniti con 1.049

[16] Nel presente paragrafo, e ai fini della medesima analisi, si considerano quali "principali importatori" i Paesi ai quali sono state concesse licenze di esportazione per un valore maggiore, essendosi già evidenziata la mancata possibilità di conoscere i dati sulle esportazioni effettive.

[17] Council of the European Union, Seventeenth annual report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, (2016/C 163/01), in Official Journal of the European Union, 4.5.2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1542627586597&uri=CELEX:52016XG0504(01)

licenze per circa 6 miliardi di euro, con un incremento del 611% rispetto al 2013. Primo fornitore di armi al Paese risulta essere sempre la Francia, seguita da Italia, Germania e Regno Unito. Sono solo tre le licenze rifiutate, alla luce dei criteri 1 e 2.

Il terzo acquirente è l'Egitto, le cui licenze autorizzate aumentano il proprio valore del 1.155,7% rispetto all'anno precedente, ricevendo la concessione di licenze per circa 6 miliardi di euro, nonostante gli undici rifiuti basati sulla non conformità dello Stato acquirente ai criteri 1, 2, 3, 5 e 7 della Posizione Comune. L'Arabia Saudita scende al quarto posto con licenze concesse per un valore di quasi 4 miliardi di euro, di cui poco meno di 3 miliardi sono stati autorizzati dalla Francia. Seguono il Belgio (397 milioni e mezzo di euro), la Germania, l'Italia e la Bulgaria. Le importazioni risultano notevolmente aumentate anche per il quinto classificato (Oman, +226,1%), mentre risultano diminuite per l'Algeria, che si classifica al settimo posto dopo Israele.

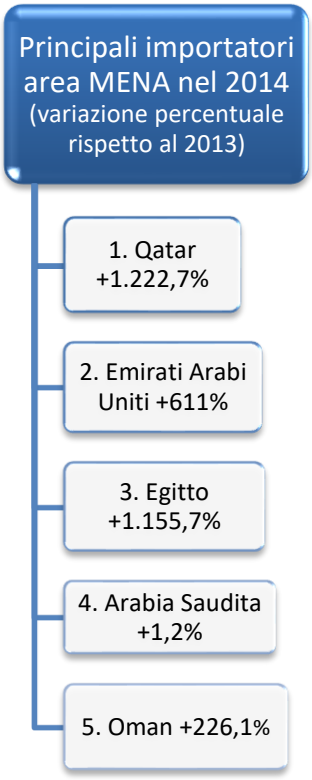


**Fig. 7**. Elaborazione propria su dati ricavati dalla Diciassettesima relazione annuale del Consiglio.

Secondo la Diciottesima relazione[18], nel 2015 si è verificato un generale incremento delle esportazioni dirette all'area MENA: alla regione nordafricana sono state concesse licenze per oltre 5 miliardi di euro (+279,5% rispetto all'anno precedente), di cui quasi 3 miliardi sono stati autorizzati dalla Francia (che, quindi, ha aumentato del 527% le sue concessioni al Nordafrica); per quanto riguarda il Medio Oriente, si è registrato un ulteriore e rilevante aumento, arrivando a 5.269 licenze concesse per un valore di € 78.832.546.105. L'incremento, del 930% rispetto al 2013 e del 149,5% rispetto al 2014, non può che associarsi all'inizio del conflitto in Yemen nel marzo 2015. Impossibile non notare il ruolo preponderante giocato dalla Francia nell'area mediorientale, con 1.103 licenze autorizzate per quasi 68 miliardi di euro. Secondo fornitore di armi alla regione è stato il Regno Unito con licenze per quasi 4 miliardi e terza la Germania con quasi 3 miliardi di euro. Le licenze rifiutate, invece, sono state quaranta: il criterio 2 è stato invocato ventinove volte come giustificante il rifiuto, tredici volte il criterio 7, nove volte il criterio 1 e sette volte i criteri 3 e 4.

Non a caso, il primo acquirente dell'area MENA per l'anno 2015 è stato l'Arabia Saudita, destinazione del 28% delle esportazioni dirette al Medio Oriente nel 2015 (si veda Fig. 8). Rispetto al 2014, all'Arabia Saudita sono state concesse 835 licenze di esportazione di armi per un valore di oltre 22 miliardi di euro (+470,7% rispetto al 2014), di cui quasi 17 miliardi provenienti dalla Francia, seguita dal Regno Unito con licenze per più di 3 miliardi di euro. Solo sette i rifiuti opposti

[18] Council of the European Union, Eighteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment (2017/C 153/01), in Official Journal of the European Union, 16.5.2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1542627179893&uri=CELEX:52017XG0516(01)

all'Arabia Saudita: sono stati invocati i criteri 1, 3, 4 e sei volte il criterio 2.

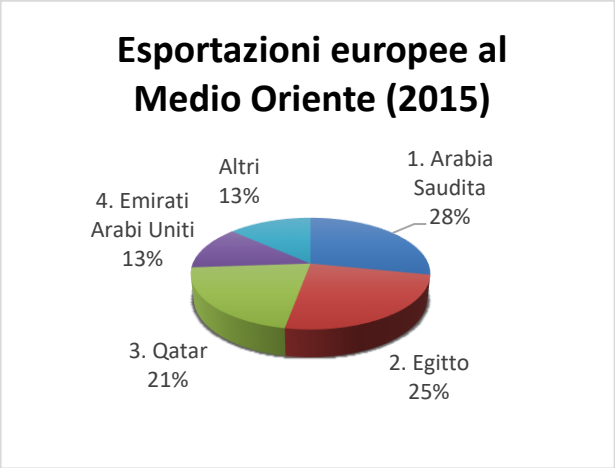


**Fig. 8.** Fonte: elaborazione propria su dati ricavati dalla Diciottesima relazione annuale del Consiglio.

Un incremento si è registrato di nuovo per le importazioni egiziane, facendo classificare il Paese al secondo posto: 333 licenze concesse per € 19.478.629.638 di cui 19 miliardi concessi dalla Francia. Sono dieci le licenze rifiutate e alla luce dei criteri 1, 3, 7 e 2 (quest'ultimo invocato tredici volte).

Seguono il Qatar, con licenze autorizzate per un valore di 16 miliardi e mezzo (di cui più di 14 miliardi e mezzo dalla Francia), e gli Emirati Arabi Uniti, con 1.131 licenze per circa 10 miliardi di euro. Quasi il 13% delle esportazioni europee al Medio Oriente, dunque, era diretto agli Emirati che, insieme all'Arabia Saudita, rappresentano circa il 40% delle esportazioni totali europee dirette al Medio Oriente (Fig. 8). Anche per gli Emirati, il primo fornitore risulta essere la Francia per l'anno 2015.

Per quanto riguarda l'Africa Settentrionale, l'aumento del valore totale delle licenze di esportazione autorizzate si riflette nelle importazioni dei due maggiori acquirenti dell'area: sia all'Algeria sia al Marocco sono state concesse licenze per circa 2 miliardi di euro ciascuno (2 miliardi e mezzo per il Marocco), registrando, quindi, un incremento del 145,6% per l'Algeria e del 679% per il Marocco rispetto al 2014.

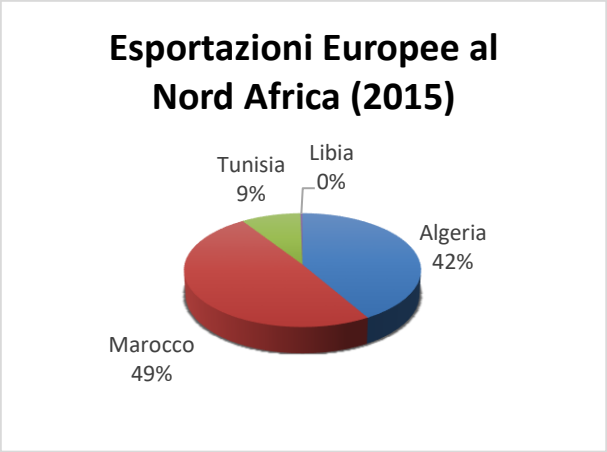


**Fig. 9.** Fonte: elaborazione propria su dati ricavati dalla Diciottesima relazione annuale del Consiglio.

Questi due Paesi ricevono insieme più del 90% delle esportazioni dirette al Nord Africa (Fig. 9), considerando l'embargo imposto alla Libia nel 2011 (anche se si deve evidenziare che dalla Diciottesima relazione si evincono licenze autorizzate alla Libia per 15 milioni e mezzo di euro, di cui 15 milioni sono stati concessi dalla Francia) e la scarsa portata delle importazioni tunisine (nel 2015 alla Tunisia sono state concesse licenze per 452 milioni di euro e solo la Francia ne ha autorizzati 407 milioni).

La Diciannovesima relazione[19], adottata nel 2018 e inerente alle esportazioni registrate nel 2016, vede un dimezzamento dei trasferimenti di armi diretti alla regione

[19] Council of the European Union, Nineteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment (2018/C 056/01), in Official Journal of the European Union, 14.2.2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG0214(01)&from=EN

nordafricana: il valore delle licenze concesse nel 2016 è stato di € 2.789.697.713, inferiore del 44,8% rispetto al 2015. Il primo fornitore di armi è stato la Germania, seguita dalla Francia. Solo 5 le licenze rifiutate invocando i criteri 1, 2, 3, 5, 7 e 8.

Meno pesante, invece, il calo delle importazioni mediorientali: le licenze autorizzate sono state 4704 per un valore di € 74.723.488.888. In rilevante aumento i rifiuti opposti, che sono stati ben 65: il primo criterio è stato invocato 8 volte, il secondo criterio 51 volte, 11 volte il terzo criterio, 14 volte il quarto, 9 volte il sesto e 21 volte il settimo. Sul podio degli esportatori si trovano la Francia (793 licenze per 60 miliardi e mezzo di euro), sorprendentemente l'Italia (che, come vedremo, nel 2016 ha incrementato le proprie esportazioni verso il Medio Oriente dell'873% rispetto al 2015, arrivando a 113 licenze per un valore di 8 miliardi e mezzo di euro) e la Germania, con quasi un miliardo e mezzo di euro.

Nel 2016, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti hanno costituito insieme il 58% delle autorizzazioni ad esportare dirette all'area mediorientale: unicamente i secondi rappresentarono il 36,7% delle esportazioni dirette alla regione, con 1.025 licenze concesse per un valore di € 27.405.463.487, principalmente autorizzate dalla Francia (si veda Fig. 10). Sono stati 17 i rifiuti opposti agli Emirati e 18 quelli opposti all'Arabia Saudita; in entrambi i casi sono stati invocati i criteri 2, 4, 6 e 7. Le licenze di esportazione concesse ai sauditi sono state 607, per un valore di € 15.851.788.962, concedendo al paese di classificarsi al secondo posto come acquirente della regione. Solo la Francia ha autorizzato all'Arabia Saudita l'esportazione di armamenti per un valore di quasi 14 miliardi e mezzo (Fig. 10); a seguire si trovano Regno Unito (613 milioni), Germania (oltre 500 milioni) e Italia (427 milioni).

A poca distanza in classifica si trova l'Egitto, con 368 licenze per € 14.740.767.545, quasi interamente concesse dalla Francia (€ 14.086.376.160). Si può notare un notevole calo delle esportazioni italiane: dai 37 milioni autorizzati nel 2015, ai soli 7 milioni nel 2016, il che induce a pensare al caso Regeni che, comunque, avrebbe dovuto condurre alla sospensione o al blocco delle esportazioni di armamenti.

| 2016 | Valore totale delle licenze concesse | Valore licenze autorizzate dalla Francia |
|---|---|---|
| Emirati Arabi Uniti | € 27.405.463.487 | € 25.625.879.704 |
| Arabia Saudita | € 15.851.788.962 | € 13.829.998.780 |
| Egitto | € 14.740.767.545 | € 14.086.376.160 |

**Fig. 10. Licenze di esportazione concesse ai tre maggiori importatori dell'area MENA nel 2016.** Fonte: elaborazione propria su dati ricavati dalla Diciannovesima relazione annuale del Consiglio.

Nella Diciannovesima relazione, si può, inoltre, notare un notevole incremento delle esportazioni al Kuwait (365 licenze concesse per un valore di quasi 10 miliardi di euro), come conseguenza dell'esportazione di 28 caccia *Eurofighter* venduti proprio dal nostro Paese (che, in effetti, con sole 7 licenze ha autorizzato esportazioni per un valore di quasi 8 miliardi).

Per quanto riguarda l'area dell'Africa Settentrionale, si mantiene intorno ai 2 miliardi il valore delle licenze concesse all'Algeria, mentre cala a poco più di 500 milioni il valore delle licenze autorizzate al Marocco, di cui quasi 500 milioni autorizzati dalla Francia. Il primo fornitore di armi all'Algeria è, invece, la Germania; difatti, le esportazioni tedesche verso la regione sono quasi interamente dirette verso l'Algeria,

destinataria del 72% delle esportazioni europee al Nordafrica. Solo due le licenze rifiutate all'Algeria, alla luce dei criteri 2, 5 e 8, e uno il rifiuto opposto al Marocco, invocando il criterio 2.

L'ultima relazione che si analizza, la Ventesima[20], adottata lo scorso novembre 2018, vede un incremento del valore delle licenze autorizzate al Nord Africa del 30% rispetto al 2016: 374 licenze per € 3.622.250.647, quasi interamente concesse da Germania e Francia, e solo quattro rifiuti opposti invocando i criteri 2 e 7. Come sempre non è possibile conoscere lo Stato che ha negato la concessione della licenza. Il valore delle esportazioni effettive registrate nel 2017 risulta nettamente inferiore rispetto a quello delle licenze autorizzate (€ 487.051.253). Tuttavia, si deve tener conto del fatto che Germania, Regno Unito, Belgio, Croazia e Malta non hanno comunicato questo dato.

Il valore delle licenze concesse all'Algeria si mantiene attorno ai 2 miliardi di euro e la Germania risulta essere il primo fornitore. Un solo rifiuto opposto ai sensi del criterio 7. La Francia, invece, rimane il primo fornitore per il Marocco, al quale sono state approvate esportazioni per circa 1 miliardo di euro. Un solo rifiuto opposto (criterio 2).

Per quanto concerne la regione mediorientale, sono state 3.755 le licenze autorizzate per un valore di € 47.809.137.633, nonostante il valore delle esportazioni effettive ammonti a € 5.283.679.356, ma nessuna informazione al riguardo è pervenuta da Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Germania, Malta e Regno Unito. Sempre alto, ancorché insufficiente, il numero delle licenze negate: 65 rifiuti avvenuti invocando ben trentaquattro volte il criterio 7 e trentuno volte il criterio 2. Sono stati altresì citati i criteri 1, 3, 4, 6 e 8.

Nel 2017, i principali fornitori europei di armi all'area mediorientale sono stati: la Francia, autorizzando 693 licenze di esportazione per un valore di quasi 36 miliardi e mezzo di euro (anche se ha comunicato esportazioni effettive per € 3.482.600.000); l'Italia, che ha concesso 128 licenze per circa 4 miliardi e mezzo di euro (nonostante il valore delle esportazioni effettive comunicato è di € 329.419.824), classificandosi come secondo esportatore europeo al Medio Oriente per il secondo anno consecutivo; il Regno Unito con 1078 licenze per € 3.507.405.209 e la Germania con 836 licenze per € 1.463.717.927.

Nello specifico, l'Arabia Saudita risulta essere il primo importatore dell'area MENA nel 2017, con 588 licenze concesse per un valore di € 17.329.249.256 (si veda Fig. 11). Le esportazioni effettivamente realizzate risultano, invece, ammontare a € 2.273.023.158. Cala drasticamente il numero di rifiuti opposti: solo sei licenze negate in virtù dei criteri 2, 4 e 7. La Francia, fedele fornitore ai sauditi, ha autorizzato 172 licenze per € 14.609.562.459 e ha dichiarato un valore delle esportazioni effettive che gira attorno al miliardo. Seguono il Regno Unito, con 144 licenze per un valore di oltre un miliardo di euro; la Spagna, che ha concesso licenze per un valore di 496 milioni di euro; la Bulgaria (385 milioni) e la Germania (254 milioni).

A seguire, si trova il Qatar con 177 licenze per un valore di € 11.828.965.237 (anche se le esportazioni effettive dichiarate ammontano solamente a 158 milioni di euro). Solo due i rifiuti opposti a questo Paese e i criteri

[20] Council of the European Union, Twentieth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment), 15734/17 CFSP/PESC 1146 COARM 315, 9.11.2018, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13586-2018-INIT/en/pdf

invocati sono il 2, 4, 6 e 7. I principali esportatori di armi al Qatar sono la Francia (7 miliardi di euro in licenze concesse) e l'Italia (oltre 4 miliardi di euro). Al terzo posto si trova nuovamente l'Egitto, al quale sono state autorizzate esportazioni per € 8.736.987.057. Le esportazioni effettivamente realizzate risultano, come sempre, essere inferiori: € 1.560.311.278. I rifiuti registrati sono stati nove, alla luce dei criteri 2, 3 e 7. La Francia da sola ha accordato licenze all'Egitto per un valore di € 7. 934.459.074.

| ***Maggiori importatori area MENA nel 2017*** *(in base al valore delle licenze di esportazione concesse)* | |
|---|---|
| *1. Arabia Saudita* | € 17.329.249.256 |
| *2. Qatar* | € 11.828.965.237 |
| *3. Egitto* | € 8.736.987.057 |
| *4. Emirati Arabi Uniti* | € 5.096.928.414 |
| *5. Oman* | € 2.319.357.988 |
| *6. Algeria* | € 2.154.534.770 |
| *7. Marocco* | € 1.080.524.686 |

**Fig. 11**. Fonte: elaborazione propria su dati ricavati dalla Ventesima relazione annuale del Consiglio.

In forte calo, invece, le licenze concesse agli Emirati Arabi Uniti: dai 27 miliardi di euro in licenze concesse nel 2016 ai "soli" 5 miliardi autorizzati nel 2017. Si sottolinea, a tal riguardo, l'aumento delle licenze rifiutate: 19 rifiuti opposti invocando i criteri 1, 2, 4, 6, 8 e 7, quest'ultimo opposto ben diciotto volte. La Francia mantiene il ruolo di primo fornitore di armi agli Emirati, con 148 licenze per un valore di € 4.454.936.783. Seguono il Regno Unito (294 milioni) e la Germania (213 milioni).

**VI. La prassi degli Stati membri e la discussa questione della responsabilità**

Secondo il SIPRI, nel 2017 erano sette i conflitti attivi nelle aree esaminate: Egitto, Iraq, Israele e Palestina, Libia, Siria, Turchia e Yemen. Nonostante ciò, e come si è illustrato, non sono stati pochi i Paesi europei che hanno continuato ad armare questi regimi autoritari e Stati con situazioni interne di tensione o coinvolti in conflitti armati, che utilizzano poi le armi ricevute per violare i diritti umani e il diritto internazionale umanitario, giustificando quasi sempre gli acquisti con la necessità di portare avanti la "lotta al terrorismo".

I dati analizzati finora, dunque, consentono di affermare che, nonostante un quadro normativo abbastanza completo (eccetto per l'assenza sanzioni in caso di mancata ottemperanza dei criteri esaminati) e la previsione di meccanismi volti a garantire la cooperazione e l'omogeneità di azione statale in materia, vi sono altre considerazioni di cui bisogna prendere atto – strategiche ed economiche in particolare – che subentrano nel processo decisionale inerente la concessione di licenze di esportazione di armamenti e che impediscono l'applicazione dei criteri della Posizione Comune, conducendo alla manifestazione o all'accrescimento dei rischi che si prospettano nei criteri esaminati.

Sempre nella Risoluzione del 2015, il Parlamento Europeo «trova deplorevole che gli sviluppi degli ultimi due anni abbiano dimostrato che le armi finiscono talvolta nelle mani di terroristi o di regimi repressivi o di Paesi in cui i bambini potrebbero essere reclutati o utilizzati nelle ostilità, o di regimi che hanno relazioni dubbie con il terrorismo internazionale o una politica nazionale e estera aggressiva. La Risoluzione ritiene quindi necessario adottare efficaci regimi di controllo delle esportazioni di armi; deplora

l'utilizzo di armi al fine di alimentare insicurezza e conflitti armati interni ed esterni, o di sostenere la repressione interna, i conflitti regionali o gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali» (par. 2, Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2015).

Basti pensare al caso dell'Arabia Saudita, principale acquirente di armi provenienti dall'Unione Europea, in particolare di bombe che vengono poi utilizzate per il conflitto in Yemen iniziato nel marzo 2015. Le licenze richieste dall'Arabia Saudita continuano ad essere concesse, nonostante le violazioni del diritto internazionale che questo Paese ha compiuto intervenendo nella guerra civile in Yemen, formando una coalizione internazionale e appoggiando una delle fazioni in conflitto[21]. Nonostante non vi siano, per motivazioni di convenienza politica, condanne esplicite all'Arabia Saudita, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha reiteratamente richiamato «tutte le parti in conflitto» al rispetto degli obblighi discendenti dal diritto internazionale, dal diritto internazionale umanitario e dei diritti umani (par. 8, Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite S/RES/2216 del 2015).

Peraltro, l'utilizzo finale delle armi esportate alla coalizione saudita è ben conosciuto dalla comunità internazionale e dai Paesi dell'Unione: con la Risoluzione del 13 settembre 2017 (2017/2029(INI)), il Parlamento Europeo ha dichiarato che alcuni trasferimenti di armi dagli Stati membri dell'UE sono avvenuti verso regioni e Paesi instabili e a rischio crisi, dove le armi sono state utilizzate in conflitti armati o per la repressione interna. A tal riguardo, l'Europarlamento cita espressamente il caso dell'Arabia Saudita e afferma che le armi sono state utilizzate nel conflitto in Yemen, violando palesemente la Posizione Comune (Considerazione G della Risoluzione in questione). Il Parlamento non ha dubbi in merito alla violazione del criterio 2, «visto il coinvolgimento del Paese nelle gravi violazioni del diritto umanitario accertato dalle autorità competenti delle Nazioni Unite» (punto 17, della stessa Risoluzione). Il Parlamento tuttavia prende anche atto dell'assenza di un sistema standardizzato di verifica e rendicontazione per stabilire se le esportazioni dei membri europei violino gli otto criteri, nonché dell'assenza di meccanismi sanzionatori in caso di violazione accertata (Considerazione H della Risoluzione) e conclude ribadendo l'invito del 26 febbraio 2016 a imporre urgentemente un embargo sulle armi nei confronti dell'Arabia Saudita.

È anche comunemente nota la grave crisi umanitaria provocata dal conflitto in Yemen: i bombardamenti avvengono in aree altamente popolate e su infrastrutture civili, provocando migliaia di morti; almeno l'80% della popolazione yemenita necessita di assistenza umanitaria[22]. Anche il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha ribadito la necessità che tutte le parti in conflitto assicurino la sicurezza dei

[21] Fin dal 1978, lo Yemen era governato dal regime assolutista del Presidente Saleh; al sud vi erano spinte secessioniste e tutto il Paese risultava, e risulta tutt'ora, lacerato dal punto di vista etnico-religioso. In seguito alla Primavera Araba contro il Presidente Saleh, questi pensa di poter cedere il potere al suo vice Hadi, ma la minoranza etnica degli Huthi prende il potere con un colpo di Stato e si converte in un gruppo armato. Hadi fugge in Arabia Saudita nel marzo 2015 e immediatamente una coalizione militare a guida saudita interviene in Yemen, dando inizio al conflitto.

[22] «In Yemen, più di 22 milioni di persone necessitano di aiuto umanitario e oltre 17 milioni vivono in condizioni di insicurezza alimentare; di queste, 8 milioni rischiano di morire di fame» (punto A della Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione nello Yemen (2018/2853(RSP)) del 4 ottobre 2018, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0383+0+DOC+PDF+V0//IT.

civili e facilitino l'arrivo di assistenza umanitaria e medica (par. 9, Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite S/RES/2216 del 2015). Tuttavia, entrambe le fazioni stanno ostacolando l'arrivo di aiuti umanitari (cibo, beni essenziali, personale sanitario, etc.) e minacciano di bombardare gli ospedali in caso di intervento umanitario.

Anche l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, in una relazione dello scorso agosto, ha concluso che «vi sono ragionevoli motivi per ritenere che tutte le parti implicate nel conflitto in Yemen abbiano commesso crimini di guerra» e che «le forze di entrambe le parti del conflitto sono state accusate di aver utilizzato armi pesanti in zone edificate e densamente abitate, attaccando anche ospedali e altre strutture non militari». (Report dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani sulla Situazione dei Diritti Umani in Yemen, A/HRC/39/43, del 17 agosto 2018).

L'Unione Europea non è estranea alla crisi e, sin dal 2015, ha destinato allo Yemen finanziamenti umanitari per più di 233 milioni di euro (punto W della citata Risoluzione 2018/2853(RSP)). La contraddizione più grande risiede nelle multimiliardarie esportazioni di sistemi d'arma all'Arabia Saudita di fronte ad una tale situazione di emergenza e nella consapevolezza che le munizioni militari e le bombe che l'Occidente sta esportando non faranno altro che peggiorare le conseguenze del conflitto e incrementare l'esigenza di aiuti per la crisi umanitaria e per i rifugiati yemeniti.

Nonostante le violazioni evidenti e accertate a più riprese, la mancanza di meccanismi sanzionatori a livello europeo non permette di adottare sanzioni di alcun tipo; tantomeno le Nazioni Unite hanno finora adottato misure sanzionatorie adeguate.

In diverse occasioni, gli Stati membri dell'Unione sono stati esortati all'adozione di embarghi e al rispetto della Posizione Comune[23] che, si ribadisce, costituisce un quadro giuridicamente vincolante e prevede l'obbligo di valutare una domanda di licenza di esportazione tenendo conto di tutti gli otto criteri ivi elencati (punto 1 della Risoluzione 2017/2029). Con la Risoluzione del 15 giugno 2017 sulla situazione umanitaria nello Yemen (2017/2727(RSP)), ad esempio, il Parlamento Europeo richiama la precedente risoluzione del 2016 e invita l'Unione a rispettare la Posizione Comune del 2008 e approvare un embargo di armi verso l'Arabia Saudita, la quale ha anche ammesso di aver sganciato *cluster bombs*[24].

Lo scorso 4 ottobre 2018 avviene l'ennesima presa di posizione da parte del Parlamento Europeo, il quale ha intimato il cessate il fuoco a tutte le parti in conflitto con un'altra Risoluzione sulla situazione nello Yemen (2018/2853(RSP)). Nel documento, al punto 20, il Parlamento Europeo «invita il Consiglio a promuovere con efficacia il rispetto del diritto internazionale umanitario, come previsto nei pertinenti orientamenti dell'Unione; ribadisce, in particolare, la necessità che tutti gli Stati membri dell'UE applichino rigorosamente le disposizioni sancite nella posizione comune

[23] Oltre a quelle menzionate nel documento, si vedano anche le Risoluzioni del Parlamento europeo del 25 febbraio 2016 e del 30 novembre 2017 sulla situazione nello Yemen ai seguenti indirizzi: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0066+0+DOC+PDF+V0//IT; http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0473+0+DOC+PDF+V0//IT.

[24] Le "bombe a grappolo" sono infatti armi vietate dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulle munizioni a grappolo, adottata il 30 maggio 2008 dalla Conferenza diplomatica di Dublino sulle bombe a grappolo e in vigore dal 1° agosto 2010.

2008/944/PESC (…); esorta, in tale contesto, tutti gli Stati membri dell'UE ad astenersi dal vendere armi e attrezzature militari all'Arabia Saudita, agli Emirati Arabi Uniti e a qualsiasi membro della coalizione internazionale, nonché al governo yemenita e ad altre parti del conflitto».

Il nostro Paese non è esente da responsabilità: molte delle bombe usate dai sauditi vengono prodotte dalla RWM Italia (un'azienda che fa parte del gruppo tedesco Rheinmetall, con sede legale a Brescia), in particolare dal suo stabilimento di Domusnovas in Sardegna[25], nonostante la legge italiana vieti espressamente le esportazioni di armi a Paesi coinvolti in un conflitto armato o che violano i diritti umani.

Lo scorso 17 gennaio 2019, il Consiglio Comunale di Verona ha approvato una mozione con cui impegna il Sindaco di Verona, la Giunta e il Consiglio stesso a chiedere al Governo e al Parlamento italiano di rispettare la legge italiana n. 185/1990, bloccando immediatamente l'esportazione di armi e articoli correlati prodotti in Italia o che transitino per l'Italia, destinate all'Arabia Saudita e a tutti i Paesi coinvolti nel conflitto in Yemen (Mozione n. 823 – Stop bombe per la guerra in Yemen – Consigliera Padovani C., del 17 gennaio 2019). L'azione intrapresa dal Comune di Verona non è la prima in Italia: succede alle tre mozioni effettuate dai Comuni di Assisi (da cui è partita l'iniziativa nel novembre 2018), di Bologna e di Cagliari. Questo a dimostrazione che anche nel nostro Paese l'opinione pubblica inizia a farsi sentire, ma la strada verso l'adozione di un embargo sulle armi ai sauditi sembra ancora tortuosa.

Il Parlamento Europeo, con Risoluzione 2017/2029, ha affermato che la situazione in Yemen si è ulteriormente deteriorata anche a causa delle azioni militari portate avanti dalla coalizione saudita e, nonostante ciò, solo un numero irrisorio di Stati membri ha interrotto la fornitura di armi all'Arabia Saudita (esortata a più riprese dall'istituzione democratica) in ragione delle azioni da essa perpetrate nello Yemen, mentre altri hanno continuato a fornire armamenti e tecnologie violando i criteri 2, 4, 6, 7 e 8 della Posizione Comune (Considerazione O della Risoluzione in esame). Attualmente, infatti, solo la Germania e altri tre Stati europei hanno concretamente sospeso o bloccato la vendita di armi all'Arabia Saudita (Danimarca, Norvegia e Finlandia)[26].

Nel caso dell'Arabia Saudita, una valutazione ragionevole dei rischi avrebbe dovuto indurre gli Stati esportatori alla conclusione che le esportazioni di armi a questo Paese comportano un "rischio preponderante" di essere utilizzate nel conflitto in Yemen. Bisogna, oltretutto, evidenziare come gli Stati europei non stiano violando soltanto la Posizione Comune, ma anche gli articoli 6 e 7 dell'ATT menzionati nel primo paragrafo di questo documento.

Dall'analisi dei dati emergono altri acquirenti di armi europee facenti parte dell'area mediorientale che non rispecchiano i criteri esaminati: gli Emirati Arabi Uniti,

[25] Sono oltre 21 mila le bombe consegnate alla coalizione saudita soltanto nel 2016 (https://www.avvenire.it/mondo/pagine/una-commissione-onu-sui-crimini-nello-yemen).

[26] In merito non vi è assoluta certezza, a causa della poca trasparenza nel settore di cui si è parlato; ad ogni modo, risulta che il Ministro degli Affari Esteri norvegese abbia annunciato la sospensione lo scorso gennaio; i Paesi Bassi votarono la sospensione già nel 2016 ma non si hanno notizie attuali al riguardi. Risulta anche che la Svezia nel 2015 non rinnovò un consistente contratto militare con Riyad. Si veda: https://www.unimondo.org/Notizie/Yemen-e-armi-ai-sauditi-coerenza-nordica-ipocrisia-italica-e-i-suoi-giannizzeri-170922
https://www.reuters.com/article/us-saudi-khashoggi-germany-merkel/merkel-no-german-arms-exports-to-saudi-until-killing-cleared-up-idUSKCN1MW2LT

impegnati militarmente nel conflitto yemenita e facenti parte della coalizione a guida saudita, come affermato anche dalla Risoluzione sulla situazione nello Yemen (2018/2853(RSP)); il Qatar, isolato nel 2017 per finanziamento di gruppi terroristici e anch'esso facente parte della coalizione saudita fino al 2017; l'Iraq, impegnato nella ricostruzione delle zone che erano da tempo occupate dall'ISIS e nel tentativo di raggiungere una riconciliazione politica tra le comunità curda, sciita e sunnita; il Kuwait – primo importatore di armi europee dell'area in esame nel 2016 a causa di un contratto di vendita stipulato proprio con l'Italia per 28 caccia *Eurofighter* – anch'esso coinvolto nella guerra in Yemen e lacerato da tensioni interne a causa delle minoranze Bidun che non sono rappresentate a livello politico. Anche in Kuwait, le violazioni dei diritti umani sono all'ordine del giorno e la libertà di espressione soffre forti restrizioni.

Ancora più eclatante è il caso dell'Egitto, che continua a ricevere armi nonostante le sparizioni forzate, gli omicidi (si noti il caso Regeni), le violenze e le esecuzioni di massa compiute dalle autorità. Anche in Egitto gli acquisti di armi si giustificano per problemi di sicurezza interna, messa a repentaglio da rivolte popolari, dall'instabilità politica, dalla violenza delle forze dell'ordine e dall'emergenza jihadista radicale che si fa sentire. A livello regionale, invece, spicca la rivalità con lo Stato d'Israele (si pensi alla questione della Striscia di Gaza), da sempre visto come una minaccia e motivo alla base della modernizzazione dell'arsenale egiziano.

La situazione esistente in Africa Settentrionale non si distacca molto da quanto accade in Medio Oriente. I principali importatori di armi dell'area nordafricana, Algeria e Marocco[27], possono considerarsi rivali storici e vivono in una situazione di perenne tensione che si ripercuote sulla stabilità di tutta la regione del Maghreb. Alla base di questa rivalità vi sono questioni di prestigio nazionale e di supremazia nella regione che motivano gli ingenti acquisti di armamenti. In particolare, la questione del Sahara occidentale ha avuto un grande impatto nelle politiche di importazioni di armi e di modernizzazione delle forze armate marocchine e algerine.

La regione del Sahara occidentale, confinante con Marocco, Mauritania e Algeria, era occupata dal Marocco fin dal 1975, quando terminò la colonizzazione spagnola della regione e il Marocco avanzò costringendo migliaia di sahrawi a rifugiarsi in Algeria. Già nel 1976, il Front Polisario (movimento politico indipendentista del Sahara Occidentale) proclamò la Repubblica Araba Democratica dei Sahrawi, dando inizio ad una *guerrilla* per l'indipendenza che dura tutt'oggi. Nel 1991, l'ONU stabilì un cessate il fuoco per permettere un referendum sull'autodeterminazione del popolo sahrawi: ad oggi, il referendum non si è ancora celebrato. Ufficialmente, nessuno Stato riconosce la sovranità marocchina sulla regione contesa. Peraltro, la Corte Internazionale di Giustizia aveva già affermato, in un parere del 1975, di riconoscere il diritto all'autodeterminazione del popolo sahrawi[28]. Tuttavia, la comunità

[27] Le relazioni annuali dell'Unione Europea sulle esportazioni di armi classificano l'Egitto nella regione mediorientale e definiscono il Nord Africa come la regione comprendente Marocco, Algeria, Tunisia e Libia.

[28] Al riguardo è possibile consultare: http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/sistema-a-schede/finish/263/3135; http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/sistema-a-schede/finish/263/3135 .

internazionale supporta indirettamente il Marocco attraverso accordi economici e somministrazione di armi. Come si evince dai dati esaminati, la Francia e la Spagna, in particolare, risultano essere i maggiori esportatori di armi al Marocco, nonostante la non conformità dell'azione di questo Paese ai seguenti criteri: al secondo criterio sul rispetto dei diritti umani, violati sistematicamente dalle forze dell'ordine marocchine, autrici di abusi e di violente ed ingiustificate repressioni che restano quasi sempre impunite, specialmente nei confronti dei sahrawi; al terzo criterio sull'esistenza di tensioni interne, tenuto conto del fatto che più dell'80% del Sahara occidentale è occupato dalle autorità marocchine (Camello, 2018) e che le armi potrebbero essere utilizzate nel territorio occupato; al criterio numero quattro sulla stabilità regionale, date le tensioni regionali esistenti ed, in particolare, la rivalità tra Marocco e Algeria, considerato che quest'ultima ha sostenuto la lotta dei sahrawi fin dall'inizio; e, infine, al sesto criterio inerente il comportamento del Paese acquirente nei confronti del terrorismo e la natura delle sue alleanze, in considerazione del fatto che anche il Marocco fa parte della coalizione militare a guida saudita impegnata nel conflitto in Yemen.

Anche per quanto riguarda l'Algeria sussistono dubbi circa la conformità con i criteri della Posizione Comune: gli Stati dell'Unione dovrebbero di certo prendere in considerazione il terzo criterio, inerente alla situazione interna del Paese di destinazione, poiché la debolezza dei partiti politici, la forte presenza di gruppi terroristici e l'alto tasso di corruzione potrebbero portare ad usare le armi per commettere atti di repressione e violazioni dei diritti umani. Altro criterio che dovrebbe essere valutato all'atto di concedere licenze all'Algeria, come anticipato per il Marocco, è il quarto, concernente il mantenimento della pace, della stabilità e della sicurezza a livello regionale: sono generalmente conosciute, infatti, le tensioni diffuse nella regione del Maghreb (si pensi al conflitto in Mali, alla crisi libica, alle diffuse conseguenze delle "Primavere Arabe", alla presenza di gruppi terroristi come Al-Qaeda e alla rivalità con il Marocco di cui si è appena trattato) che potrebbero essere alimentate dalle ingenti quantità di armi importate dall'Algeria e dagli altri Stati del Nord Africa.

A seguito delle Primavere Arabe, difatti, l'area nordafricana si è vista impegnata nella lotta al terrorismo, nella gestione delle guerre civili, nel controllo delle frontiere e nel contrasto del traffico illecito di beni e persone, tutti fattori determinanti per l'acquisto di armamenti. La Libia, ad esempio, nonostante l'embargo che le è stato imposto nel 2011, continua a giustificare la sua necessità di armi adducendo la debolezza delle forze armate come conseguenza delle guerre civili, l'instabilità delle frontiere – con conseguente possibile entrata di gruppi jihadisti – e il traffico illecito di armi e migranti.

La Tunisia, invece, come si è notato non svolge un ruolo di particolare rilievo nella regione per quanto riguarda le importazioni di armi, seppure bisogna evidenziare la necessità di tenere conto, all'atto di concedere una licenza di esportazione, del terzo criterio della Posizione Comune (situazione interna del Paese destinatario), considerato che con la Primavera Araba la Tunisia ha avviato un processo di transizione democratica ancora difficile da accettare e ostacolato su più fronti, che ha creato una situazione di timore e di fragilità statale che potrebbe essere aggravata dalle importazioni di armi.

Le rivalità regionali, i conflitti, il fallimento dello Stato, la criminalità organizzata, il terrorismo, l'esigenza di sicurezza interna, di fare fronte alla minaccia jihadista radicale, di rinforzare le frontiere e di impedire i traffici illeciti di beni e persone, hanno condotto alla

proliferazione incontrollata di armi e all'accumulo di *stock* di armamenti in entrambe le regioni che, sebbene servano ad aumentare la sicurezza, stanno anche alimentando tensioni regionali e conflitti di ogni genere. Pertanto, gli Stati membri dell'Unione che esportano armi nel tentativo di arginare tali pericoli e aumentare la sicurezza europea, potrebbero ottenere il risultato contrario e alimentare ciò che volevano evitare, con ripercussioni sulla sicurezza dell'Europa. L'obiettivo dovrebbe essere quello di raggiungere un equilibrio tra gli imperativi di sicurezza e le conseguenze che le esportazioni di armi hanno sulla sicurezza regionale nel lungo periodo, mettendo da parte gli obiettivi economici, strategici ed industriali di ciascuno Stato.

Ad ogni modo, se pur si riconosce che la responsabilità principale resta in capo all'utilizzatore finale degli armamenti esportati, si considera che gli Stati europei che esportano a Paesi dove con molta probabilità le armi saranno utilizzate per commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani non siano del tutto esenti da responsabilità, specialmente perché avrebbero dovuto effettuare un'accurata valutazione dei rischi come illustrato finora. Al fine di vagliare la configurazione di una responsabilità degli Stati esportatori in tal senso, si rende necessario menzionare il Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per fatti internazionalmente illeciti, elaborato dalla Commissione di Diritto Internazionale (CDI). Dall'articolo 16[29] di questo documento, si evince che lo Stato che esporta armi non può essere ritenuto responsabile per le violazioni commesse dagli Stati che le hanno acquistate e, quindi, per aver aiutato o assistito gli Stati acquirenti nella commissione di fatti internazionalmente illeciti, se non in caso di conoscenza da parte dello Stato esportatore dei comportamenti illeciti perpetrati dallo Stato importatore e sempre che questi comportamenti sarebbero considerati illeciti anche qualora fossero commessi dallo Stato esportatore. Dunque, è sufficiente la conoscenza dei comportamenti illeciti perpetrati dal Paese di destinazione per configurare la responsabilità dello Stato esportatore per i fatti illeciti commessi dal primo. In quanto alla portata dell'aiuto o dell'assistenza, secondo l'interpretazione della CDI non è necessario che le armi esportate siano state essenziali ai fini della violazione del diritto internazionale umanitario o dei diritti umani; per configurare la responsabilità dello Stato è sufficiente un «contributo significativo» (Stiernon, 2017), che ben potrebbe consistere in un sostegno militare o nell'esportazione di armamenti e tecnologia militari.

Il documento redatto dalla Commissione di Diritto Internazionale non è l'unico dal quale si può desumere una responsabilità degli Stati che esportano armamenti alle regioni e ai Paesi in esame. Come già esaminato, l'articolo 6 dell'ATT proibisce agli Stati di esportare armi qualora abbiano o avrebbero normalmente dovuto avere conoscenza dell'esistenza di un rischio serio di violazioni gravi del diritto internazionale umanitario o dei diritti umani

[29] «Articolo 16. Aiuto o assistenza nella commissione di un atto internazionalmente illecito:
Uno Stato che aiuti o assista un altro Stato nella commissione di un atto internazionalmente illecito da parte di quest'ultimo è internazionalmente responsabile per siffatto comportamento se:
a) quello Stato agisce così con la consapevolezza delle circostanze dell'atto internazionalmente illecito;
b) l'atto sarebbe internazionalmente illecito se commesso da quello Stato». International Law Commission, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

(art. 6, co. 3 dell'ATT). Il grado di conoscenza che si richiede si limita ad informazioni pubbliche provenienti da fonti affidabili su casi di violazioni di cui si sia entrati a conoscenza prima di concedere la licenza di esportazione; pertanto non si riferisce ad una certezza assoluta, ma semplicemente ad informazioni obiettive ed affidabili, che non provengano solo dallo Stato di destinazione.

Tuttavia, si è visto come nella Posizione Comune si faccia appello al «rischio manifesto» per vagliare il comportamento degli Stati membri, che corrisponde ad un grado di evidenza molto più alto rispetto alla normale conoscenza richiesta dall'ATT. Malgrado ciò, nonostante la formula del rischio manifesto adottata dall'atto normativo europeo lasci spazio ad una molteplicità di interpretazioni distinte che potrebbero dare luogo ad incoerenze applicative, si ritiene che il contributo delle armi esportate alle violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario debba essere supposto in presenza di una situazione generale di violazione dei diritti umani nel Paese di destinazione e che questo debba, pertanto, essere considerato un elemento determinante al fine di giustificare il rifiuto di una licenza in virtù del principio di «precauzione», senza perciò dover provare l'esistenza di un «rischio manifesto» ovvero di un chiaro legame tra l'esportazione di armamenti e le violazioni commesse.

Anche il Parlamento Europeo «sottolinea che, mentre il rifiuto o la sospensione delle licenze a seguito di embarghi o conflitti sono un segnale positivo, essi indicano che la politica delle esportazioni dell'UE ha un carattere semplicemente reattivo; ritiene che, secondo la posizione comune, prima di concedere le licenze sarebbe necessaria una valutazione più approfondita dei rischi specifici connessi con i Paesi beneficiari e degli interessi di sicurezza dell'UE» e «invita tutti gli Stati membri a trattare il concetto del rischio nelle procedure di concessione delle licenze per il trasferimento di armi a titolo precauzionale, com'è prassi quando si affrontano altri ambiti tra cui il terrorismo, il riciclaggio di denaro e i problemi ambientali» (parr. 9 e 27 della Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2015).

Nella prassi, dunque, gli Stati membri, dovrebbero guardare anche alle conseguenze a lungo termine delle esportazioni concesse e non dovrebbero interpretare letteralmente e in maniera restrittiva la nozione di rischio, ma operare un'interpretazione estensiva e responsabile dello stesso alla luce degli obiettivi primari dell'ATT e della Posizione Comune, ossia il mantenimento della pace e la riduzione della sofferenza umana.

Il commercio di armi, pertanto, implica una responsabilità bilaterale, che ricade sia in capo al Paese esportatore sia al Paese importatore. Tuttavia, anche se accertata la possibile configurazione di una responsabilità degli Stati, permane la questione della prevalenza di considerazioni politiche e di interessi economici e strategici rispetto all'assunzione di un comportamento responsabile da parte degli Stati europei che, insieme alla mancanza di un controllo pubblico efficace, a un diffuso sentimento di impunità, alla poca trasparenza delle decisioni e alla libera interpretazione del diritto applicabile, scoraggiano l'evoluzione delle prassi verso il raggiungimento degli obiettivi menzionati.

**Conclusioni**

La prima conclusione a cui si è giunti concerne la necessità di orientare la valutazione dei rischi al lungo periodo e alle eventualità future e sollecitare un'interpretazione più fedele dei criteri della Posizione Comune da parte degli Stati membri, i quali dovrebbero guidare le proprie esportazioni alla luce del principio di precauzione e del rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale. In quest'ultimo ambito, si dovrebbe adottare una politica più restrittiva e non si dovrebbe permettere a considerazioni strategiche, politiche ed economiche di compromettere gli impegni internazionali degli Stati adottati in tale materia. Dunque, indipendentemente da un legame tra arma e violazione, è necessario adottare una politica di embargo più coerente e sospendere le licenze di esportazione per costringere lo Stato di destinazione, ma anche quello fornitore, a rispettare i propri obblighi.

Inoltre, considerato l'enorme valore delle licenze di esportazione concesse a Stati instabili, o in conflitto, o in cui non è garantito il rispetto dei diritti umani, gli Stati esportatori dovrebbero effettuare verifiche anche successive sull'uso e la destinazione reali delle armi che esportano, promuovendo lo scambio di informazioni tra Stati membri sulle esportazioni di armamenti verso specifiche destinazioni, al fine di evitare il rischio di diversione degli stessi ad utilizzatori non autorizzati. A tal proposito, potrebbe risultare utile la creazione di una "lista rossa" di destinatari finali problematici che, pur se non sanzionati con un embargo, vanno valutati attentamente prima di concedere una licenza di esportazione. Dalle relazioni annuali dell'Unione Europea, si evince, infatti, che i maggiori acquirenti dell'area MENA sono Paesi che non rispettano le condizioni che dovrebbero necessariamente riscontrarsi al momento di valutare la concessione di una licenza di esportazione e vi è un'evidenza, più che un rischio, che gli armamenti a questi esportati, invece di essere destinati alla soddisfazione dei legittimi interessi di difesa e sicurezza interna del Paese destinatario, sono utilizzati in conflitti armati, oppure per commettere violenti atti di repressione da parte delle forze dell'ordine o, comunque, per violare il diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Si prenda ad esempio l'Arabia Saudita, che risulta essere in media il maggior acquirente dell'area MENA nel periodo esaminato (2013-2017): al Regno saudita sono stati opposti un numero irrisorio di rifiuti nonostante le bombe sganciate sulla popolazione yemenita.

Si auspica, pertanto, un controllo più intenso delle esportazioni e del destinatario finale delle stesse, in vista di un commercio d'armi più trasparente, considerate anche le imponenti quantità esportate a governi corrotti. A tal riguardo, sarebbe opportuno sollecitare gli Stati membri perché aggiungano nella normativa europea ulteriori criteri, in particolare connessi con il rischio grave di corruzione, considerando che la vendita di armi a Paesi con *deficit* democratico incrementa inesorabilmente il pericolo di corruzione e di deviazione dell'uso delle risorse importate.

Si dovrebbe sollecitare inoltre un'applicazione effettiva degli otto criteri, lasciando da parte le resistenze nazionalistiche ad una "difesa comune". Il primo passo, infatti, verso una difesa unica è raggiungere l'unità politica, specialmente in una materia – la difesa – in cui non appare una forte e decisa volontà di un'azione comune. Si è notato come la convergenza delle prassi degli Stati membri sia molto limitata: la Posizione Comune è risultata essere uno strumento debole, data la mancata previsione di sanzioni e data anche la grande discrezionalità lasciata nelle mani degli Stati

europei. Tuttavia, si evidenzia come non siano necessari nuovi strumenti giuridicamente vincolanti, ma l'attuazione effettiva delle norme europee e nazionali già esistenti e dei trattati internazionali in materia (in particolare, l'ATT), alla luce di una visione condivisa della politica di difesa europea, svincolando il settore dell'esportazione di armamenti dagli interessi strategici, industriali ed economici, di fronte ai quali le obbligazioni etiche e giuridiche dei Paesi dell'Unione soccombono. Di conseguenza, ciò che ulteriormente si auspica è l'agire secondo responsabilità da parte degli Stati membri, nel perseguimento dei principali obiettivi alla base degli strumenti normativi in materia, vale a dire il mantenimento della pace e della sicurezza comune e la riduzione della sofferenza umana.

**Valentina Ricca** è laureata in *Giurisprudenza* all'Università degli Studi Roma Tre con una tesi in Diritto Internazionale; in seguito, ha conseguito un *Master Universitario in Relazioni Internazionali* all'Instituto Universitario de Estudios Europeos – Universidad CEU San Pablo. Ha lavorato come analista al Centro de Análisis y Perspectiva de la Guardia Civil, occupandosi di conflitti internazionali, sicurezza regionale e analisi di politiche pubbliche. Attualmente è iscritta all'Università degli Studi Roma Tre per conseguire un secondo titolo Magistrale in *Cooperazione Internazionale allo Sviluppo* e sta svolgendo uno stage come Ricercatrice presso lRIAD

***Bibliografia***


Relazioni annuali del Consiglio dell'Unione Europea sull'esportazione di armi:

Council of the European Union, Sixteenth annual report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, (2015/C 103/01), in Official Journal of the European Union, 27.3.2015, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1542628212459&uri=CELEX:52015XG0327(05)

Council of the European Union, Seventeenth annual report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, (2016/C 163/01), in Official Journal of the European Union, 4.5.2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1542627586597&uri=CELEX:52016XG0504(01)

Council of the European Union, Eighteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment (2017/C 153/01), in Official Journal of the European Union, 16.5.2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1542627179893&uri=CELEX:52017XG0516(01)

Council of the European Union, Nineteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment (2018/C 056/01), in Official Journal of the European Union, 14.2.2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG0214(01)&from=EN

Council of the European Union, Twentieth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment), 15734/17 CFSP/PESC 1146 COARM 315, 9.11.2018, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13586-2018-INIT/en/pdf

Documenti ufficiali:

Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Report sulla Situazione dei Diritti Umani in Yemen, A/HRC/39/43, del 17 agosto 2018, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/YE/A_HRC_39_43_EN.docx

Arms Trade Treaty (ATT), 2013, https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_English/ATT_English.pdf?templateId=137253

Consiglio dell'Unione Europea. *A secure Europe in a better world - European Security Strategy.* Bruxelles, 12 Dicembre 2003, https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf

Consiglio dell'Unione Europea. Posizione Comune 2008/944/PESC del Consiglio dell'8 dicembre 2008 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari. In *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea,* https://eur-lex.europa.eu/eli/compos/2008/944/oj

Consiglio dell'Unione Europea. *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*. Bruxelles, 11 Dicembre 2008, https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf

Consiglio dell'Unione Europea. Regolamento (CE) N. 428/2009 del 5 maggio 2009 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso. In *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea,* 29 maggio 2009, https://www.mise.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/embarghi_dualuse/reg428_09.pdf

Consiglio dell'Unione Europea. Manuale per l'uso della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e

attrezzature militari. Bruxelles, 20 luglio 2015, 10858/15, COARM 172, CFSP/PESC 393, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-INIT/it/pdf

Consiglio dell'Unione Europea. Decisione (PESC) 2018/101 del 22 gennaio 2018 relativa alla promozione dell'efficacia dei controlli sulle esportazioni di armi. In *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea,* 23 gennaio 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0101&from=EN

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Risoluzione 2216 (2015), S/RES/2216 del 14 aprile 2015,http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2216(2015)

International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, November 2001, Supplement No. 10(A/56/10),chp.IV.E.1, https://www.refworld.org/docid/3ddb8f804.html

Legge 9 luglio 1990, n. 185, "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento". In *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana,* n. 163 del 14 luglio 1990, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2016/10/legge_9luglio1990_n185_aggiornata.pdf

Parlamento europeo, Risoluzione del 17 dicembre 2015 sull'esp*orta*zione di armi: attuazione della Posizione Comune 2008/944/PESC (2015/2114(INI)), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015IP0472

Parlamento europeo, Risoluzione del 25 febbraio 2016 sulla situazione umanitaria nello Yemen (2016/2515(RSP)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0066+0+DOC+PDF+V0//IT

Parlamento europeo, Risoluzione del 15 giugno 2017 sulla situazione umanitaria nello Yemen (2017/2727(RSP)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0273+0+DOC+PDF+V0//IT

Parlamento europeo, Risoluzione del 13 settembre 2017 sull'esportazione di armi: applicazione della Posizione Comune 2008/944/PESC (2017/2029(INI)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0344+0+DOC+PDF+V0//IT

Parlamento europeo, Risoluzione del 30 novembre 2017 sulla situazione nello Yemen (2017/2849(RSP)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0473+0+DOC+PDF+V0//IT

Parlamento europeo, Risoluzione del 4 ottobre 2018 sulla situazione nello Yemen (2018/2853(RSP)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0383+0+DOC+PDF+V0//IT

Parlamento europeo, Risoluzione del 14 novembre 2018 sull'esportazione di armi: applicazione della Posizione Comune 2008/944/PESC (2018/2157(INI)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0451+0+DOC+PDF+V0//IT

Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2012/C 326/01, *Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26/10/2012*, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj

Altri:

Bauer S., Bromley M. and Maletta G. (Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) (2017). Workshop: "The implementation of the EU arms export control system". In *European Parliament's online database* "*Think Thank*", http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578047/EXPO_IDA(2017)578047_EN.pdf

Boulanger Martel S. P. (2014). «Transferts d'armes vers l'Afrique du Nord: Entre intérêts économiques et impératifs sécuritaires ». In *Note d'Analyse du GRIP,* 24 marzo 2014, Bruxelles, https://www.grip.org/fr/node/1237

Camello M. (2018). «Exportations d'armes au Maghreb: quelle conformité avec la Position commune?». In *Note d'Analyse du GRIP,* 17 settembre 2018, Bruxelles, https://www.grip.org/fr/node/2668

Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica comune di sicurezza e difesa (PSDC)), L'Aja, 6-8 aprile 2016, p. 45, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/941304/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione2-h3_h36

Héau L. e Stiernon C. (2018). «L'évaluation des risques en matière de contrôle des exportations d'armes: indicateurs et facteurs de risque». In *Note d'Analyse du GRIP*, 29 marzo 2018, Bruxelles, https://www.grip.org/fr/node/2541

Leoni V. e Tartaglia L., «Le esportazioni italiane di materiali di armamento nel 2016. La relazione del Governo ex legge 185/90», in *Sistema Informativo a Schede*, giugno 2017, http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/sistema-a-schede/finish/281/4426

Levallois A. e Kinninmont J. (2016). Workshop: "Relations between the EU Member States and Saudi Arabia in the field of security and defence". In *European Parliament's online database "Think Thank*",http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578029/EXPO_IDA(2016)578029_EN.pdf

Rousseau N. and Seniora J. (2011). «Exportations d'armes européennes et développement durable: incohérences et ambiguïtés des pratiques». In *Note d'Analyse du GRIP,* 30 marzo 2011, Bruxelles, https://www.grip.org/fr/node/137

Seniora J. (2011). «La Position commune européenne en matière d'exportation d'armements, un outil de transparence?». In *Note d'Analyse du GRIP,* 23 marzo 2011, Bruxelles, https://www.grip.org/fr/node/139

Seniora J. (2012). «Exportations européennes d'armes vers l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. L'Union européenne dominée par ses intérêts économiques?». In *Les Cahiers de l'Orient* 2012/1 (N° 105), pp. 65-88, https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-de-l-orient-2012-1-page-65.htm#

Simoncelli M., a cura di (2012). *La pace possibile.* Roma: Ediesse.

Simoncelli M. (2017). "Luci ed ombre del Piano d'azione europea in materia di difesa" in *Sistema Informativo a Schede,* aprile 2017, http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/sistema-a-schede/finish/281/4401

SIPRI (2018). SIPRI Fact Sheet: *Trends in International Arms Transfers, 2017.* https://www.sipri.org/publications/2018/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2017

SIPRI (2018). SIPRI Yearbook 2018: *Armaments, Disarmament and International Security.* Oxford University Press, 2018.

SIPRI Arms Transfers Database, disponibile in https://www.sipri.org/databases/armstransfers

Stiernon C. (2017). «Commerce des armes et responsabilité internationale des États exportateurs». In *Note d'Analyse du GRIP*, 30 marzo 2017, Bruxelles, https://www.grip.org/fr/node/2307

Tricot O'Farrel K. (2014). «L'UE et les exportations d'armements : Options et limites du réexamen de la Position commune». In *Note d'Analyse du GRIP*, 23 settembre 2014, Bruxelles, https://www.grip.org/fr/node/1366

Working Group Dual Use of the Flemish Interuniversity Council (2017). "Guidelines for researchers on dual use and misuse of research", https://www.uhasselt.be/documents/DOC/2017/VLIR003_FolderOnderzoek_EN_DEF_20180212.pdf

# Liberare l'Europa dalla minaccia dei missili nucleari di teatro-INF

# Domenico Rosati e la marcia Palermo - Ginevra del 1983

***Freeing Europe from the INF-Missiles Threat. Domenico Rosati and the 1983 Palermo-Geneva March***

*di Fabrizio Battistelli*

**Abstract**: Il ritiro dal Trattato sull'eliminazione dei missili nucleari di medio raggio-INF in Europa deciso dal presidente Trump cancella quaranta anni di sforzi e di azioni in favore del controllo delle armi nucleari in Europa. Tornando al movimento antinucleare degli anni Ottanta in Italia, l'articolo ricostruisce un interessante caso di "diplomazia popolare": la marcia da Palermo a Ginevra. La marcia fu effettuata nel maggio 1983 da un gruppo di esponenti della società civile, guidato da Domenico Rosati, presidente delle ACLI. L'obiettivo era incontrare le delegazioni americana e sovietica impegnate nei negoziati INF e renderle consapevoli della forte domanda europea in favore di un accordo tra le due superpotenze.

**Parole chiave:** Trattato INF–missili nucleari a medio raggio ("Euromissili"); Marcia Palermo-Ginevra; Negoziati USA-URSS; Domenico Rosati; Luigi Anderlini

**Abstract**: President Trump's withdrawal from the INF treaty wipes out forty years of endeavours and actions for nuclear arms control in Europe. Going back to the anti-nuclear movement in the Eighties in Italy, the article recalls an interesting case of "popular diplomacy": the march from Palermo to Geneva. The march was organized in 1983 by a group of civil society representatives led by Domenico Rosati, president of the Catholic workers association (ACLI). The aim was to let the Soviet and American delegations engaged in the INF talks to become aware of the strong European demand for an agreement between the two superpowers.

**Key words:** INF–Intermediate Range Nuclear Missiles ("Euromissiles") Treaty; Palermo-Geneva March; USA–USSR Geneva Talks; Domenico Rosati; Luigi Anderlini

*In questi giorni in cui la minaccia di un riarmo nucleare dell'Europa si riaffaccia con la decisione del presidente degli Stati Uniti Donald Trump di ritirarsi dal Trattato sull'eliminazione dei missili nucleari di teatro - INF, è interessante richiamare una tappa della grande mobilitazione pacifista dei primi anni Ottanta. Si tratta della marcia Palermo-Ginevra conclusasi il 27 maggio 1983 nella città svizzera al cospetto delle due delegazioni degli USA e dell'URSS, impegnate nel negoziato sul destino degli Euromissili. Ricevendo i pacifisti italiani, laici e cattolici, guidati dal presidente delle Acli Domenico Rosati, americani e sovietici accettarono, in un delicato momento di* impasse *nei loro colloqui, di ascoltare il punto di vista condiviso dalla larga maggioranza dei cittadini europei. I negoziati di Ginevra si rivelarono utili sul piano sia del merito sia del metodo, anche se sarà necessario attendere il nuovo contesto della* perestrojka *per pervenire al Trattato sulla rimozione e distruzione dei missili a medio raggio in Europa, firmato a Washington l'8 dicembre 1987 da Ronald Reagan e Michail Gorbachev. Per festeggiare il novantesimo compleanno di Domenico Rosati è appena uscito un libro (*Cristiani di frontiera*, a cura di Claudio Sardo, Diabasis 2019) tra i cui contributi vi è quello di Fabrizio Battistelli, che presentiamo qui nella sua versione completa (NdR).*

.

** L'autore ringrazia Dalila Pofi per l'aiuto ricevuto nella ricerca documentaria*

Nella sensibilità sociale di Domenico Rosati da sempre il tema della pace ha occupato un posto di primo piano. Se è vero che un sentimento del genere ha un'origine comune nell'esperienza di una generazione che la guerra l'ha guardata in faccia, Domenico vi ha dedicato l'attenzione speciale propria (anche se ovviamente non esclusiva) della cultura cattolica. Nella sincera amicizia con Luigi Anderlini ho l'impressione che il primo movente lo abbia rappresentato la straordinaria simpatia umana, doti di entrambi. Però questo non basterebbe a spiegare la consonanza tra due storie politiche diverse. Da una parte una personalità che è stato a lungo presidente dell'Associazione Cristiana dei lavoratori, entrato poi in Parlamento nel 1987 come senatore della Democrazia Cristiana; dall'altra una personalità di cultura socialista e laica come Anderlini, presidente del gruppo della Sinistra indipendente al Senato. In questo sodalizio a me sembra decisiva la visione profondamente condivisa della pace come prerequisito necessario, sebbene di per sé non sufficiente, per la convivenza tra i popoli nella sfera internazionale.

A cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, questa convivenza era minacciata dall'ipoteca nucleare. L'equilibrio della deterrenza, pur rivelatosi a posteriori più solido di quanto allora si potesse immaginare, non ha comunque mai configurato una condizione di tranquillità su cui fare affidamento; tanto meno quando, come all'epoca, gli arsenali atomici delle due superpotenze erano giunti a sfiorare lo strabiliante totale di circa 60.000 testate nucleari. La sfida tra Stati Uniti e Unione Sovietica – l'ultima, quella che per i suoi esorbitanti costi economici contribuirà in misura decisiva al tracollo del sistema sovietico – conosceva allora la sua estrema e pericolosa fiammata. A fronte di un surrettizio ammodernamento dei missili nucleari di media gittata *SS 20* installati in Europa

dall'Urss, gli americani avevano deciso di schierare i missili balistici *Pershing* (dotati di una tecnologia ancora più avanzata, in grado di raggiungere l'obiettivo seguendo l'orografia del terreno) e i missili da crociera o *Cruise*.

Con quella decisione, la minaccia di un olocausto nucleare si era fatta più vicina. Essa non era soltanto tecnica, rappresentata cioè dall'esagerato *surplus* distruttivo dei megatoni e dall'altrettanto sovradimensionata sofisticazione tecnologica. Il cuore del problema era rappresentato dall' irrazionale dottrina NATO di ricorso per primi all'arma nucleare nel caso di un attacco del Patto di Varsavia con preponderanti forze convenzionali. Apparentemente il dispositivo nucleare Usa era ispirato alla razionalità utilitaristica del massimo rendimento con il minimo sforzo. Nel corso dell'incontro di noi pacifisti italiani con la delegazione americana ai negoziati di Ginevra, questo principio sugli Euromissili verrà illustrato da un negoziatore come il "più conveniente in termini di risorse, uomini, territorio"; ovvero, come aveva commentato in altra sede uno stratega del Pentagono, "più botti con un dollaro". Questa dottrina era stata nettamente criticata dai "quattro saggi", esponenti di primo piano della politica Usa, guidati dall'ex segretario alla difesa Robert McNamara[1]. La loro analisi era chiara: lo schieramento e successivamente, nel caso di un attacco sovietico anche con armi convenzionali, un "primo uso" di missili nucleari a medio raggio (INF *Intermediate-Range Nuclear Forces*) alla frontiera orientale dell'Alleanza Atlantica avrebbe polverizzato la Germania, con la conseguenza di rendere inabitabile l'intero continente europeo che si intendeva difendere. Insomma, una perfetta applicazione della metafora formulata dal grande psicanalista Franco Fornari relativa a un San Giorgio-Stati Uniti che, armato dalla lancia nucleare, per difendere dal Drago-Unione Sovietica la Vergine-Europa, sterminava l'oggetto del proprio amore.

Dirompente nella politica estera, la questione degli Euromissili era non meno coinvolgente nella politica interna. Il condizionamento (ai tempi della guerra fredda, molto pesante) della politica estera su quella interna, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio del decennio successivo si innestava un aspro conflitto "domestico". Infatti, i due partiti della sinistra, il Pci e il Psi, si contendevano l'egemonia della sinistra e il ruolo di protagonista nell'area di governo nella fase dell'unità nazionale (1976-1979) realizzata insieme alla Democrazia cristiana. Il rilancio dell'armamento nucleare americano in Europa prevedeva l'accoglimento dei *Pershing* e dei *Cruise* da parte di almeno tre paesi europei: la "scontata" Gran Bretagna, la decisiva Germania e, rifiutando quest'ultima di rimanere sola, il necessario complemento di un terzo *partner* per cui si candidò l'Italia. Come in seguito confermò nella sua tesi di laurea Miss Nina Gardner, figlia dell'ambasciatore americano a Roma, la decisione di installare i missili a Comiso fu in larga misura determinata dalla strategia del segretario del Psi Bettino Craxi, finalizzata a mettere in difficoltà il Pci. Fu così che nel 1979 il Partito comunista guidato da Enrico Berlinguer si trovò stretto nel dilemma di una decisione (l'installazione dei nuovi missili nucleari nel territorio italiano) difficilmente condivisibile sul piano etico e politico e un altrettanto difficile abbandono della lealtà atlantica professata dal governo di unità nazionale. Inevitabilmente, l'adesione del nostro Paese al programma di riarmo delle INF ebbe un duplice effetto politico, uno previsto, l'altro imprevisto: da un lato allontanò per sempre il Pci dall'area di governo, dall'altro innescò una mobilitazione mai veduta prima

[1] McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara and Gerard C. Smith, "Arms Control: The President's Choice: Star Wars or Arms Control" in *Foreign Affairs*, n. 85, 1984.

nelle strade e nelle piazze italiane contro gli armamenti nucleari.

Questo secondo aspetto mi sembra di gran lunga il più importante, in quanto diede il via a una nuova stagione di partecipazione agli affari mondiali, che definirei *sociale* in quanto contrapposta a quella tradizionale, *politica*, anzi *politicista* a causa della assolutizzazione della pur rilevante dimensione politica. La nuova partecipazione sociale al dibattito strategico e di politica internazionale era tale per una serie di motivi: la sua composizione estremamente aperta (nella grande manifestazione romana del 1983 il soggetto più visibile erano le famiglie con le carrozzine dei bambini), l'ampiezza "bipartisan" delle parole d'ordine ("Dalla Sicilia alla Scandinavia/no alla NATO, no al Patto di Varsavia"), il ruolo marginale rivestito in essa dai partiti politici. Tra essi era compreso (a parte il generoso impegno di singole personalità come il *leader* dei comunisti siciliani Pio La Torre, che di là a breve cadrà vittima della mafia), lo stesso Partito comunista. Il Pci non era ostile al movimento per la pace, ma non vi si riconosceva pienamente; non soltanto per gli ostacoli di politica interna prima ricordati, ma anche perché aveva di fronte un movimento autonomo e imprevedibile, che fuoriusciva dallo scenario delle organizzazioni fiancheggiatrici della guerra fredda. I commentatori politici, soprattutto critici, osservavano stupiti e, nonostante i loro sforzi, facevano fatica ad applicare la categoria del *cui prodest* a un movimento che contrastava *tutti* i missili nucleari dispiegati in Europa, compresi quelli sovietici. In seguito, si mostrarono delusi del movimento pacifista anche alcuni simpatizzanti, tra i molti che provenivano dalla sinistra, i quali si aspettavano risposte politiche a 360°. A differenza di un partito, tuttavia, un movimento di natura sociale come era quello contro gli Euromissili non poteva non essere "postmaterialista" (nell'accezione di Ronald Inglehart) e in buona parte anche post-ideologico. Soprattutto, la focalizzazione del movimento era *single-issue,* concentrata cioè su un unico grande argomento: allontanare dal continente europeo la minaccia di un conflitto Est-Ovest combattuto con armi nucleari.

Lanciati nella prima metà degli anni Ottanta, quell'obiettivo, quelle modalità di mobilitazione introdotte nelle piazze (gioiose perché a favore della vita, dopo i tetri anni di piombo), quei metodi di approfondimento nei "gruppi di affinità" (appresi dal movimento delle donne) che animavano il campeggio di Comiso, avrebbero rappresentato altrettante tappe nell'innovazione di una partecipazione politica che segnava il lento distacco dalle tradizionali forme incentrate sull'espressione del voto e sulla iscrizione ai partiti.

Innovatore saldamente piantato in una cultura antica e dirigente con una incomprimibile coscienza sociale, Domenico Rosati ha subito intuìto la centralità di un'altra modalità di partecipazione, questa volta mutuata da un'ulteriore esperienza, quella gandhiana della nonviolenza. In questa concezione la marcia non è il viaggio solitario del singolo, ma lo spostamento di un gruppo di persone che, proprio grazie a questa dimensione collettiva, condividono un percorso che non è soltanto fisico e geografico, ma relazionale, civico, morale. Nasce così l'idea di una marcia per la pace che, dalla Sicilia politicamente e umanamente traumatizzata dal coinvolgimento nella corsa agli armamenti fra le superpotenze, avrebbe trasmesso a tutto il Paese una forte e perentoria domanda di pace. Non solo. Anticipando altre forme di "diplomazia parallela/popolare" che prenderanno corpo (auspici la caduta del muro di Berlino e la fine della guerra fredda) nel decennio successivo, l'intuizione più valida e originale di Rosati è stata quella di non limitarsi a percorrere insieme uno spazio tra due punti simbolicamente importanti (come nella

lezione di Capitini e della sua marcia da Perugia ad Assisi), ma di individuare, accanto al punto di partenza Palermo, emblematico dell'intera Sicilia, Ginevra, la città dei dialoghi e degli accordi internazionali, con lo scopo di recapitare l'appello al disarmo direttamente sul tavolo dove sedevano le due superpotenze.

L'idea era scaturita dalle riflessioni sviluppate insieme da Rosati e da Anderlini. L'anno precedente – era la primavera del 1982 – il secondo, sollecitato da un gruppo di giovani ricercatori fra i quali chi scrive, aveva dato vita al centro studi Archivio Disarmo con l'obiettivo di contribuire all'elaborazione di un punto di vista critico, ma scientificamente rigoroso sulla pace e sul controllo degli armamenti, come pure alla sua diffusione nell'opinione pubblica. I motivi di convergenza tre le due personalità erano forti. Centrale, il riconoscimento del ruolo nefasto (in termini strategici, politici, sociali, economici) dei moderni sistemi d'arma, innanzitutto quelli nucleari, ma anche quelli convenzionali, prodotti dall'Italia e generosamente esportati a 360° nel mondo. Sistemi che non possono essere considerati la causa dei conflitti, ma certo ne costituiscono la condizione necessaria, come aveva sottolineato efficacemente Norberto Bobbio[2]. È così che Rosati, chiamerà alla mobilitazione le Acli, contemporaneamente riunendo un gruppo di persone rappresentativo di varie anime culturali, dove la predominanza dell'ispirazione cristiana non escludeva presenze pluralistiche come quella di Archivio Disarmo, dell'Arci, del sindacato unitario CGIL-CISL-UIL, mentre la stessa componente cattolica comprendeva "sensibilità" (come oggi si dice) ben distinte tra loro[3].

Anche se non si illudeva di capovolgere la rigida agenda negoziale delle superpotenze, la marcia per la pace Palermo-Ginevra fu un successo per la testimonianza morale che portò all'attenzione delle due delegazioni impegnate nei negoziati e per l'eco che suscitò non soltanto nel mondo pacifista, ma sui media italiani e stranieri in generale. Ricordarla non è senza significato oggi, quando il presidente degli Stati Uniti Donald Trump lancia un'altra delle sue sfide ai patti sottoscritti dai predecessori. Così come al buon senso condiviso praticamente da tutti. Il recesso americano dal trattato INF è allarmante e gravido di conseguenze negative. Dopo i primi difficili passi a Ginevra nel 1987, infatti, il trattato aveva sancito la definitiva rinuncia allo stazionamento di missili a medio raggio in Europa, segnando l'inizio di un periodo di distensione e di cooperazione tra le due maggiori potenze nucleari del mondo.

Di seguito si riporta il resoconto del dialogo tra i promotori della marcia Palermo-Ginevra e le delegazioni americana e sovietica riunite nella città svizzera per il negoziato sugli Euromissili. L'articolo di F. Battistelli è stato pubblicato sul settimanale *Pace e guerra* diretto da Luciano Castellina e Michelangelo Notarianni il 9 giugno 1983.

[2] N. Bobbio, *Il problema della guerra e le vie della pace,* il Mulino, Bologna, 1979.

[3] La delegazione che il 27 maggio 1983 si recò a Ginevra dalle due missioni diplomatiche di USA e URSS era guidata da Domenico Rosati (presidente delle Acli) ed era così composta: Luigi Anderlini e Fabrizio Battistelli (rispettivamente presidente e segretario generale di Archivio Disarmo); Silvia Boba (Federazione sindacale unitaria); Roberto Formigoni (presidente Movimento Popolare-Comunione e Liberazione); Enrico Menduni (presidente Arci); Graziano Zoni (presidente Mani Tese).

**Fabrizio Battistelli, "Niente di nuovo sui tavoli di Ginevra. A colloquio con i negoziatori russi e americani"**

***Pace e guerra*, n. 28, 9 giugno 1983**

Una delegazione della marcia Palermo-Ginevra, organizzata dalle Acli, è stata ricevuta dalle missioni sovietica e americana che a Ginevra conducono trattative sugli Euromissili. Ecco il "verbale" delle due riunioni.

Ginevra. Venerdì 27 maggio. Ore 11,30. Siamo di fronte alla sede della missione sovietica, una palazzina liberty nel quartiere ginevrino delle ambasciate. Senza troppe formalità veniamo introdotti nella sala dove avrà luogo l'incontro. È la stanza dove una volta alla settimana si riuniscono le delegazioni americana e sovietica. Non è molto diversa dal salotto buono di una casa borghese: un tavolo rettangolare, buffet e vetrine con le tazzine in ceramica. I sovietici sono presenti al livello del capo-delegazione a Ginevra, Yuli Kvitsinski, accompagnato da un generale che non parla, da un consigliere di ambasciata che prende appunti e da due interpreti, che fanno del loro meglio per tradurre dal russo al francese e viceversa (ma scoprirò che chi sa il francese meglio di tutti, delegazione italiana compresa, è proprio Kvitsinski).

Il presidente delle Acli Domenico Rosati consegna all'ambasciatore l'appello della marcia Palermo-Ginevra e ne illustra i punti principali: rappresentanti di settori cattolici e laici dell'opinione italiana sono lì non per formulare proposte tecniche quanto un pressante invito a trovare un accordo. Kvitsinski ringrazia e ci espone la posizione sovietica. L'Urss è per un equilibrio degli armamenti nucleari al livello più basso. Non si tratta di una parola d'ordine tattica ma di un obiettivo che deriva dalla stessa collocazione geografica dell'Unione sovietica. «L'Europa – dice Kvitsinski – è anche casa nostra e noi siamo contrari a ogni ipotesi di guerra limitata nel continente». La prospettiva sovietica prevede una riduzione di *tutte* le armi nucleari di medio raggio, non solo dei missili ma anche degli aerei. Nell'appello delle Acli si parla di missili: ma non si possono dimenticare i sistemi aerei, che la Nato possiede in misura assai più ampia, a fronte di una superiorità sovietica nei missili. La proposta dell'Urss è nota: limitare le testate ad un uguale numero per parte, naturalmente comprendendo nel conto occidentale le forze francesi e britanniche che invece la NATO tende a escludere. Quanto alle proposte "intermedie" degli americani, esse si risolvono in un'ulteriore eliminazione di missili sovietici e nell'introduzione dei nuovi missili americani. «E per fare questo gli Stati Uniti vogliono anche la nostra benedizione», conclude Kvitsinski, non senza riferimento all'appartenenza cattolica della maggioranza del gruppo italiano.

Nello stesso tono, gli ostacoli opposti dagli Usa ai negoziati diventano «i tre peccati originali» degli americani: 1) Il rifiuto di includere nei colloqui (e nelle riduzioni) i sistemi aerei; 2) la pretesa di coinvolgere negli uni e negli altri i territori asiatici dell'Urss; 3) il rifiuto di comprendere gli arsenali nucleari in Francia e Gran Bretagna. «Abbiamo continuato le trattative con pazienza, ma non possiamo accettare riduzioni unilaterali a favore della NATO – afferma Kvitsinski – in questo caso i pericoli per l'Europa non diminuirebbero ma aumenterebbero, mentre l'obiettivo resta la parità a livello più basso possibile». L'accento del negoziatore sovietico si fa duro. Questa è la situazione oggi. Ma se

la NATO passerà all'attuazione del suo programma di riarmo, lo scenario cambierà drasticamente e l'Urss assumerà contromisure adeguate.

11,45. La lunga esposizione di Kvitsinski è finita e cominciano le domande. Silvia Boba della Federazione sindacale unitaria chiede l'opinione del nostro interlocutore sulla proposta del *freeze.* Kvitsinski risponde che l'Urss ha già proposto di effettuare un congelamento di tutte le armi a medio raggio dall'inizio dei negoziati a oggi che ha deciso unilateralmente di rispettare questa misura. Graziano Zoni di *Mani tese* ricorda il rapporto riarmo/sottosviluppo; tutti, superpotenze in testa, sono per il controllo degli armamenti ma nel mondo le risorse crescenti vengono devolute alle armi e la fame aumenta. Non può che essere così, replica Kvitsinski, con la produzione e il commercio di armamenti il capitalismo si arricchisce. Enrico Menduni dell'Arci porta il discorso sull'Unione sovietica. In Europa occidentale sono nati e si sono diffusi movimenti per la pace fortemente critici dei propri governi; in Unione sovietica le mobilitazioni per la pace non hanno altrettanta indipendenza nei confronti delle autorità ufficiali. È ovvio che sia così – ribatte Kvitsinski – nei paesi della NATO i governi perseguono il riarmo, in Urss il governo si batte per la pace.

È il mio turno. Se esiste, come Andropov ammette, una sostanziale parità strategica tra Usa e Urss e se la dottrina sovietica prevede (a mio parere drasticamente) che un primo uso anche "locale" dell'arma nucleare non può non portare al conflitto nucleare generalizzato, perché l'Urss attribuisce tanta importanza alla *parità* nella regione europea? Perché, al posto del principio di parità, l'Urss non accoglie piuttosto il principio della *sufficienza*, lasciando i *Pershing* e i *Cruise* inalterate le sue capacità di rappresaglia? La questione è complessa, risponde Kvitsinski, l'Urss non mira ad una parità in termini aritmetici, ma i sistemi avanzati Usa in Europa, presentati come tattici, per l'Urss sono strategici, essendo in grado di raggiungere il suo territorio (mentre nulla di analogo esiste da parte sovietica).

È ormai tardi. Alle ultime domande Kvitsinski risponde che l'Urss è disposta a continuare i colloqui di Ginevra fino all'istallazione dei nuovi missili Usa ma che, se ciò avverrà, le conseguenze saranno serie. Le soluzioni cosiddette intermedie non sono accettabili, quali che siano le cifre proposte. In particolare, per quanto riguarda i *Cruise*, sistemi pericolosissimi dal punto di vista del controllo, l'Urss ne propone la generale messa al bando.

13:30. L'atmosfera è stata cordiale ma i contenuti restano quelli che abbiamo ascoltato. In alcuni casi le risposte sono prevedibili, in altri più articolate e spregiudicate: ma la grande assente è la possibilità di un'intesa fra le parti. Nessuno di noi pensa che i russi cambieranno idea ma Rosati, sanguigno viterbese, non rinuncia a un apologo che ha per sfondo la sua città nel Medioevo. Stanchi di un interminabile conclave, in cui i cardinali non si accordavano sul nome del nuovo papa, i cittadini di Viterbo scoperchiarono il tetto del palazzo dove si teneva l'augusta assemblea; e sotto l'imperversare della pioggia i cardinali raggiunsero finalmente un accordo. "I popoli d'Europa, signor ambasciatore, sono stanchi di schermaglie e vogliono un accordo!" Kvitsinski è molto divertito dal paragone e tra saluti e strette di mano ci accompagna alla porta.

Ore 15:30. L'ambasciata americana è un edificio modernissimo. I controlli sono minuziosi, borse e scartoffie rimarranno ad aspettarci al posto di guardia, i fotografi non vengono ammessi.

Veniamo ricevuti da Mr. Wilson, addetto alle pubbliche relazioni, e dalla sua vice, che ci conducono in una grande sala da conferenze. Mr. Wilson esordisce dichiarandosi ottimista sull'esito delle trattative. Egli non sa,

aggiunge, se noi siamo informati di come funzionano queste benedette trattative. Rosati interviene rilevando la necessità di concluderle, presto e bene: noi europei e noi italiani non vogliamo nuove installazioni di missili in Europa. Questa istanza, che non è tecnica ma politica, l'abbiamo portata questa mattina ai sovietici e ora la ripetiamo ai nostri ospiti americani. Mr. Wilson concorda su tutto: intenzione degli Usa è di sbarazzarsi di un'intera categoria di missili per la quale il numero ideale, appunto, è lo zero. Ma sicuramente – insiste Wilson – voi vorrete sapere come vengono condotte le trattative. La delegazione americana e quella sovietica si incontrano in media due volte alla settimana in seduta plenaria, una volta presso l'una e una volta presso l'altra missione. Sono presenti i sei membri ufficiali di entrambe le parti, più i consiglieri. La riunione inizia con un documento tradotto nelle due lingue, sul quale vengono poste e fornite le domande. Poi c'è la pausa per il caffè e le delegazioni formano gruppi di lavoro più piccoli. Dopo la discussione la delegazione americana è solita inviare un telex a Washington. Nei giorni in cui non si tengono le sessioni plenarie, possono incontrarsi piccoli gruppi per i particolari tecnici. All'incirca la stessa procedura viene utilizzata per i colloqui Start.

Qualcuno chiede a questo punto dov'è la fonte dell'ottimismo; se nel caffè o nel telex trasmesso a Washington. Il quesito è impertinente, ma formulato con garbo e, soprattutto, non estraneo al cuore del problema. Anche Mr. Wilson se ne rende conto: la responsabilità del riarmo è dei sovietici – afferma – che nel 1976-77 hanno iniziato a dislocare gli *SS-20* senza che la NATO avesse nulla di equivalente. La NATO è pervenuta così alla "doppia decisione" del 1979 su schieramento di *Pershing* e *Cruise* e negoziati. All'inizio l'Urss aveva dichiarato che non avrebbe mai accettato di discutere, e invece nel 1981 sono iniziati i colloqui a Ginevra.

Ore 16:15. Nel frattempo, è entrato il generale William Burns, rappresentante degli stati maggiori Usa e uno dei sei membri della delegazione ufficiale. Esprime ottimismo e speranza. Innanzitutto, perché ci sono nel mondo persone come noi, che si preoccupano dei pericoli di una guerra; poi perché i colleghi sovietici sono uomini anch'essi. Certo, negli ultimi vent'anni l'Urss si è chiusa in un angolo dando vita a un'edificazione nucleare senza precedenti (che comporta fra l'altro un'enorme diversione di risorse) e ora non sa come uscirne. Per gli Stati Uniti il controllo degli armamenti è inseparabile dalla sicurezza: è un guaio che questo non venga compreso dall'Urss. Già due anni fa gli Usa avevano proposto di eliminare del tutto la classe di armi a medio raggio rappresentata dai missili. Naturalmente esistono anche altri problemi, come i sistemi aerei: ma già la rimozione dei missili, che di per sé non comprometterebbe la difesa dei due paesi, costituirebbe un passo importante verso il disarmo totale. –

Ore 16:15. Iniziano le domande. Prende la parola Rosati: è possibile una guerra nucleare limitata, ed è possibile vincerla? Una volta che c'è – risponde Burns – l'arma nucleare può essere usata, ad esempio per difendere quanto vi è di più importante nella vita. I suoi interlocutori sembrano nutrire dubbi sul principio della deterrenza. Ma, buono o cattivo che sia, esiste. Sono essi in grado di proporre un'alternativa? Rosati risponde a sua volta con la domanda: «C'è una cosa più importante della vita umana?» «Certamente – replica il generale –, la salvezza dell'anima».

Credenti e non credenti, i delegati italiani hanno un attimo di sbandamento di fronte all'offensiva teologica del generale Burns. A costo di calare di tono, mi sembra a questo punto utile indirizzare la discussione verso i dettagli tecnici. I sovietici hanno sempre dichiarato che mai useranno l'arma nucleare per primi, invece Stati Uniti e NATO affermano che, di fronte a un attacco sovietico condotto in Europa con forze convenzionali

preponderanti, l'occidente potrà fare ricorso all'arma nucleare. Contro questa posizione si è schierato su *Foreign Affairs* un autorevole gruppo di uomini politici americani guidati da McNamara, favorevoli a una alternativa basata sulle forze convenzionali. E, dopo l'opinione personale, un'informazione: a quale sistema di controllo (doppia chiave o chiave unica?) verranno sottoposti in Germania, Gran Bretagna e Italia i nuovi missili americani? Rinunciare al primo uso nucleare significa rinunciare alla deterrenza – risponde il generale Burns – d'altra parte lo stesso comandante supremo in Europa Bernard W. Rogers ha proposto di rafforzare il dispositivo convenzionale senza indebolire quello nucleare. Quest'ultimo infatti è più conveniente in termini di risorse, uomini, territorio. La seconda domanda, invece, è fuori dalle sue competenze: i vecchi sistemi regolati dalla doppia chiave continueranno ad esserlo; quanto ai nuovi, non lo sa.

Va bene la discrezione dei negoziati – insiste Silvia Boba – ma insieme noi chiediamo la trasparenza, perché le nuove armi nucleari sono destinate all'Europa e perché l'Europa non è presente al tavolo delle trattative. Pur nell'equilibrio, il primo obiettivo dovrebbe essere la sospensione di nuove installazioni di missili. Il congelamento – replica il rappresentante americano – non sarebbe saggio da parte nostra: l'Urss partecipa ai negoziati precisamente perché noi promettiamo di dislocare i nuovi missili.

Roberto Formigoni del Movimento popolare chiede perché nella loro politica internazionale gli Stati Uniti non facciano ricorso ai settori in cui detengono il primato, come quello economico, piuttosto che a quello strategico e non mirino a crearsi degli amici piuttosto che degli alleati militari. Pur non essendo un economista – risponde Burns – sono d'accordo che la prima via è la migliore: purtroppo non sempre essa è possibile.

Ore 17:30. L'incontro è finito, il generale Burns va via, noi prendiamo un caffè e scambiamo due parole con i funzionari delle pubbliche relazioni; poi salutiamo e usciamo. Fuori ci aspettano i giornalisti: che cosa vi hanno detto gli americani?

# FOCUS

## Afghanistan: uno spiraglio di pace?

*di Maurizio Simoncelli*

Dopo diciassette anni di guerra, l'Afghanistan sembra alle soglie di un tentativo di pacificazione attraverso colloqui avviati per la prima volta a Doha tra l'inviato USA per l'Afghanistan, Zalmay Khalilzad, e il *mullah* Abdul Ghani Baradar, uno dei fondatori dei talebani. Il governo afghano, però, ne rimane escluso per volontà dei talebani, che sembrano non volerne riconoscere l'autorità.

Il presidente Trump da tempo intende almeno ridurre significativamente la presenza delle truppe statunitensi, passando da 14.000 uomini alla metà. La decisione presidenziale, come si sa, ha provocato le dimissioni di Jim Mattis, Segretario alla Difesa, nel dicembre scorso, sostituto a febbraio da Patrick Shanahan.

Secondo il Pentagono, il costo della guerra afghana in termini monetari è costato 45 miliardi di dollari per anno ai contribuenti statunitensi, per un totale stimato di 765 miliardi. Per l'Italia, dal 2001 al 2018, Milex calcola una cifra di circa 7,8 miliardi di euro, a cui vanno aggiunti altri 280 milioni di euro circa per progetti di cooperazione.

È una guerra lunghissima che non è riuscita di fatto a spezzare la resistenza armata dei talebani: d'altronde le passate esperienze della potenza imperiale inglese (con ben tre guerre tra il 1800 e i primi del 1900) e poi quella successiva sovietica (1979-1989) avrebbero dovuto consigliare più cautela, anche perché per contrastare l'azione sovietica furono sostenute forze che successivamente avrebbero rappresentato un pericolo maggiore, tra cui Osama bin Laden che poi avrebbe creato Al Qaida.

Il costo in vite umane appare altrettanto pesante: vengono stimate circa 147.000 vittime dal Watson Institute della Brown University (USA).

Quel che colpisce è l'alto contributo di vite umane da parte della popolazione civile, che rappresenta quasi un quarto del totale (24%), poco meno dei combattenti di opposizione (29%).

| | |
|---|---|
| **Militari USA** | **2.401** |
| **Civili DOD USA** | **6** |
| **Contractors USA** | **3.937** |
| **Esercito e polizia afghana** | **58.596** |
| **Truppe alleate** | **1.141** |
| **Civili** | **34.480** |
| **Combattenti dell'opposizione** | **42.100** |
| **Giornalisti** | **54** |
| **Addetti ONG** | **409** |
| ***Totale*** | ***147.124*** |

**Fig. 1. Morti nel conflitto afghano tra l'ottobre 2001 e l'ottobre 2018.** Fonte: Neta C. Crawford (November 2018), *Human Cost of the Post-9/11 Wars: Lethality and the Need for Transparency*, Watson Institute, Providence.

Va ricordato poi che le cifre sono sempre stime imprecise, poiché spesso è difficile distinguere le vittime civili da quelle dei combattenti irregolari, date da un lato la mancanza di divise, dall'altro (soprattutto nel caso di bombardamenti aerei) la difficoltà nell'identificazione dei corpi. Questo è uno dei motivi fondamentali delle critiche avanzate in particolare verso l'uso dei droni armati.

Nel solo 2018, secondo il Bureau of Investigative Journalism, le vittime degli oltre 1.500 attacchi aerei USA in Afghanistan sono stimate tra le 700 e le 1.000, con un numero di civili che oscilla tra i 12 e i 114, che la dice lunga sulle difficoltà sull'identificazione dei morti in questa guerra infinita.

Se il ritiro statunitense non vedrà comunque un accordo tra le forze governative di Kabul e le forze di opposizione, è facile prevedere un'ulteriore fase di cruenta guerra civile dagli esiti imprevedibili.

## *SIS-IRIAD Review Pubblicazioni Recenti*

| | | |
|---|---|---|
| | ***SIS*** | |
| *M. Tallarini* | *Arabia Saudita: spese militari e impegno bellico, quale futuro per il Medio Oriente?* | *Gennaio 2018* |
| | ***IRIAD REVIEW*** | |
| *F. Pisanò*<br><br>*U. Gaudino* | *L'effetto della Brexit sul Mercato Europeo Unico di Difesa: ripercussioni e conseguenze per l'integrazione militare europea.*<br><br>*Islam e radicalizzazione jihadista in Francia* | *Aprile 2018* |
| *G.Rapicetta* | *L'analisi economica delle guerre* | *Maggio 2018* |
| *N. Bellucci*<br><br>*G. Ferri* | *Il fenomeno del land-grabbing in Africa*<br>*Spese militari 2017: una panoramica mondiale* | *Giugno 2018* |
| *U. Gaudino*<br><br>*T. Nisar*<br><br>*B. Gallo* | *Islam e radicalizzazione jihadista in Italia: cosa possiamo imparare dal caso francese?*<br><br>*Elezioni generali in Pakistan, luglio 2018: processo politico e democrazia tra caos e stabilità*<br><br>*Le elezioni in Pakistan e le loro conseguenze (inter)nazionali* | *Luglio 2018* |
| *S. Bortolotti*<br><br>*D. Pofi* | *L'impatto del cambiamento climatico sulle migrazioni e i conflitti* | *Agosto-Settembre 2018* |
| | *Taser: reale efficacia o strumento di tortura*? | |
| *F. Flamini*<br><br>*A. Pascolini* | *La corsa agli armamenti. L'uso della forza e i droni armati. Il rapporto Italia-NATO*<br><br>*Cronaca di una morte annunciata: il ritiro americano dal trattato INF* | *Ottobre 2018* |
| *D. Pofi*<br><br>*T. Nisar* | *Legittima difesa: verso una maggiore sicurezza?*<br><br>*Afghanistan: il grande gioco globale* | *Novembre 2018* |
| *D. Ferretti*<br><br>*F. Farruggia* | *Droni: attore non protagonista? Un'analisi del contenuto della stampa italiana nel periodo 2015-2017*<br><br>*Droni e opinione pubblica. L'analisi dei focus group* | *Dicembre 2018* |