

La dimensione marittima dell'Unione Europea

Contrammiraglio Cesare Ciocca



Vision & Global Trends. International Institute for Global Analyses
Piazza dei Navigatori 22, 00147 – Rome (Italy)
Analytical Dossier – N. 10/2019 – March 2019

The views and opinions expressed in this publication are those of the authors and do not represent the views of the Vision & Global Trends. International Institute for Global Analyses unless explicitly stated otherwise.

© 2019 Vision & Global Trends - International Institute for Global Analyses
© 2019 Cesare Ciocca

First Edition: March 2019

Analytical Dossier – N. 10/2019

www.vision-gt.eu

LA MARITTIMITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Introduzione

Parlare di marittimità o “dimensione marittima” dell’Unione Europea (UE) presenta una complessità, multidimensionalità e apparente frammentazione che non si riscontra per una singola realtà statale anche rilevante, come ad esempio Stati Uniti, Cina o Russia. Con quel termine vanno quindi prese in considerazione le numerose iniziative di ordine politico-strategico già in essere, nonché le grandi potenzialità e capacità che l’Unione è in grado di esprimere.

Per come è nata e come funziona, l’Unione è integrata in un quadro più ampio di attori ed iniziative internazionali che hanno rilevanza per la sua dimensione marittima e che spesso la condizionano: la NATO, incluse la *Partnership for Peace* e il Dialogo Mediterraneo, nonché gli accordi di cooperazione economica, come l’*European Economic Area* (EEA) sono tra quelli più importanti per il nostro tema. Vanno inoltre considerate anche le iniziative nel settore ad esempio della *rule of law* come il sostegno alle convenzioni internazionali sul diritto del mare e le attività di repressione dei crimini e traffici illeciti.

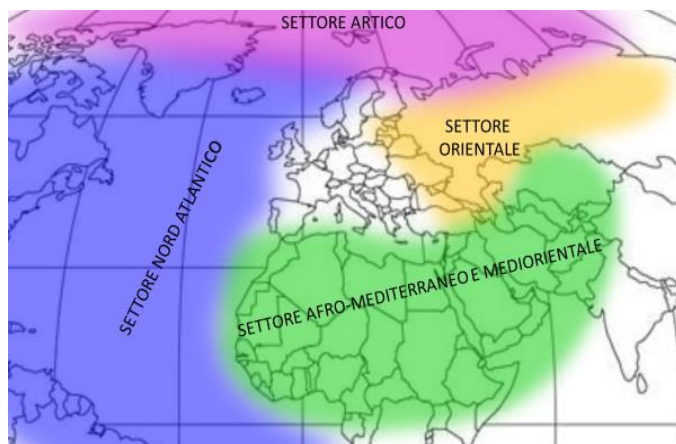
Le due anime delle politiche europee, quella comunitaria impersonata dalla Commissione e quella intergovernativa esercitata tramite il Servizio Europeo di Azione Esterna, rendono ancora più difficile individuare una vera politica marittima unitaria, anche se negli ultimi anni sono stati fatti sostanziali passi avanti nel senso di una maggiore sinergia, soprattutto individuando meccanismi di sostegno multilaterali come la *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) previsti dal trattato dell’Unione.

La “logica d’insieme” e i quattro settori prioritari

Nell’attuale complessità, si può tuttavia risalire ad una logica d’insieme che risulta da varie fonti, tra cui la *European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS), i principi della *European Union Global Strategy* (EUGS), le varie politiche di settore e per area geografica e le iniziative realizzate fino ad ora per la stabilizzazione, soluzione delle crisi e cooperazione nelle aree marittime prossime all’Europa. Una sintesi può essere trovata anche alla pagina web: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security_en

Seguendo criteri di maggiori analogie geopolitiche e strategiche, si possono individuare quattro grandi settori prioritari in cui l’Unione proietta la sua azione:

- **nord-atlantico**, dove predominano la cooperazione e la necessità di mantenere la libertà di navigazione, già acquisita e consolidata, nonché la protezione di alcune aree strategiche come le vie di accesso al Mediterraneo e al Mare del Nord e territori d’oltremare come la Guyana francese con la base spaziale di Kourou;
- **artico**, la cui importanza cresce in relazione al progressivo aumento di utilizzabilità delle rotte marittime di collegamento tra i paesi rivieraschi, nonché per l’utilizzo delle risorse alimentari, minerali ed energetiche delle acque e dei fondali; area al momento stabile ma che potenzialmente e a breve termine può divenire sede di confronto tra varie potenze regionali e non, come la Cina;
- **orientale**, tradizionalmente percepito come origine delle minacce più gravi ai paesi europei orientali; presenta una dominante continentale, ma con alcune aree marittime chiave come il Baltico, il Mar Nero e il Caspio, dove le esigenze di espansione di influenza della Russia si scontrano con le aspirazioni dei paesi ex sovietici a consolidare o accrescere la loro integrazione nel sistema euro-occidentale; oltre alle esigenze di sicurezza, vi sono anche molti interessi



europei in materia di fonti energetiche, commerciali e di cooperazione industriale con i paesi dell'area;

- **afro-mediterraneo e mediorientale**, che presenta un alto livello di complessità e imprevedibilità, origine della maggior parte delle crisi attuali, che presenta trend evolutivi verso ulteriori situazioni di instabilità e dove vi è la maggior concentrazione di iniziative per la stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo; le aree marittime sono quelle in cui l'Unione sta esprimendo il maggior impegno anche militare: il Mediterraneo centrale e il Corno d'Africa; si tratta principalmente di attività di polizia marittima internazionale per prevenire o reprimere crimini come la pirateria marittima o i traffici illeciti, ma concorrono anche ad attività di stabilizzazione e ricostruzione come ad esempio l'addestramento della guardia costiera libica. Gli interessi europei qui sono estesi e molteplici, dall'utilizzo delle risorse energetiche, minerarie ed alimentari, alle esigenze di prevenzione dei rischi alla sicurezza, come terrorismo e migrazioni di massa. La dimensione marittima è quella che consente sia di controllare i punti chiave come gli accessi al Mediterraneo e garantire la libertà di navigazione nei mari limitrofi, sia di poter operare con continuità e sostenere efficacemente le numerose missioni civili e militari nei territori del settore.

Il potere marittimo della UE

Per meglio definire l'argomento è necessario anche verificare quanto l'Unione europea possa esercitare il **potere marittimo**. Anche se essa non persegue politiche di potenza nel senso tradizionale, la sua azione sul mare può essere valutata alla luce del pensiero strategico marittimo, esaminando le tre componenti fondamentali:

- **forze navali**, con particolare riferimento alle cosiddette “forze d'altura” (in grado di operare in tutti mari di interesse con autonomia sufficientemente lunga) e tra quelle le unità per la “proiezione di forza” (portaerei, navi e forze anfibia, unità con missili da crociera, ecc.); sono pochi i paesi membri che le posseggono, considerando tra l'altro che il Regno Unito sta lasciando l'Unione, e la EUMSS non ne fa cenno anche perché le decisioni sullo sviluppo e l'acquisizione di capacità militari rientrano in gran parte nelle specifiche competenze dei singoli stati membri, che comunque ne devono sostenere gli oneri finanziari (il costituendo Fondo Europeo di Difesa sarà ampiamente insufficiente per questa esigenza);
- **basi**, ovvero un sistema di supporto logistico in grado di consentire alle forze continuità nella prontezza operativa e nella possibilità di operare ovunque sia

necessario per tutelare gli interessi vitali e strategici dell'Unione; considerando quello che ad oggi è il sistema portuale nel continente europeo, le potenzialità sono elevate sia per le attività economiche che per sostenere efficacemente lo strumento operativo, mentre limitate sono le basi avanzate oltremare dopo l'uscita del Regno Unito. Ad esse aggiungerei le potenzialità del comparto industriale navale, spaziale ed elettronico sia per le unità navali che per i sistemi di sorveglianza e comando e controllo delle forze: in questo l'Unione possiede capacità e tecnologie di primo livello mondiale;

- **marine mercantili**, in tutte le loro articolazioni e tipologie di attività, che esprimono le capacità economiche e produttive e che quindi danno significato e scopo all'esercizio del potere marittimo; in questo ambito le potenzialità sono elevate, avendo in Europa molte tra le prime marine mercantili al mondo, e la Commissione europea ha già creato un efficace sistema di sostegno e tutela all'intero comparto.

Un ruolo di potenza marittima globale?

Da questo quadro molto sintetico, si deduce come l'Unione sia proiettata sul mare, dove più che sulle aree continentali deve tutelare i suoi interessi vitali e strategici. Da notare anche come la EUGS preveda l'armonizzazione delle varie politiche regionali e di settore nonché il loro aggiornamento in relazione alle evoluzioni degli scenari globali; per questo, anche in assenza di una esplicita politica marittima complessiva, l'azione concreta dell'Unione risulta seguire una sua linea relativamente coerente ed efficace, sia pure con tutte le limitazioni che ho indicato. In sostanza, si può dedurre che l'Unione ha tutti i titoli per svolgere il **ruolo di potenza marittima globale**, a condizione che risolva o almeno riduca alcune importanti vulnerabilità.

Innanzitutto occorre **armonizzare e coordinare tutta l'attività di *policy making*** svolta dai vari organismi suddivisi nei due grandi ambiti della Commissione e del Servizio Esterno. In particolare è indispensabile assicurare continuità e coerenza tra la definizione dei requisiti per le forze operative e le relative esigenze logistiche con la programmazione delle attività di ricerca scientifica e tecnologica, sviluppo industriale e delle infrastrutture. In tal senso dovrà essere impostata l'attività della costituenda DG Difesa della Commissione, che non dovrà essere finalizzata alle sole questioni di ordine economico e di mercato del lavoro, ma dovrà allargare la sua competenza a tutte le funzioni di supporto alle attività di *security and defense* in stretto e costante coordinamento con gli organismi della *Common Security and Defence Policy* (CSDP) nell'ambito del Servizio Esterno. Si tratta in parole povere di riprodurre a livello Unione quello che è applicato dalla gran parte dei ministeri difesa dei paesi europei, dove esistono due

aree funzionali (operativa e tecnico-amministrativa) separate ma operanti per i medesimi obiettivi politico-strategici e sottoposte alla medesima autorità politica. Per quanto riguarda gli aspetti più generali e civili della politica marittima europea, l'attuale DG Mare dovrà operare in piena sinergia con la DG Difesa per gli aspetti di comune interesse.

In secondo luogo, dovrà essere affrontato senza pregiudizi il tema delle **forze di proiezione aero-navali ed anfibiae**. Esistono già iniziative multilaterali in tal senso, come l'EUROMARFOR, ma è necessario disporre di strumenti che abbiano piena titolarità di "Forze dell'Unione". Il meccanismo in uso di messa a disposizione delle forze quando se ne presenti la necessità richiede tempi e vincoli che possono vanificare la tempestività di intervento e l'idoneità stessa delle forze ad assolvere le missioni. Questo implica la soluzione del problema più complesso dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione: avere un'unica politica di sicurezza e difesa con un'unica autorità politica che ne sia responsabile di fronte ai cittadini e al Parlamento Europeo in particolare. Ora nel caso specifico della dimensione marittima (e per molti versi anche nelle dimensioni terrestri ed aerospaziale) è possibile ipotizzare una definizione di competenze tra le funzioni di "autodifesa" dei singoli Paesi Membri, che possono rimanere nella loro pienezza di sovranità costituzionale, e quelle di prevenzione e gestione delle crisi esterne al territorio dell'Unione, per la quale è opportuno e conveniente disporre di strumenti integrati e quindi più potenti ed efficaci di quelli esprimibili dai singoli Paesi. Si tratta in questo caso di realizzare su scala più ampia quanto già adottato dalla Commissione con la costituzione della Guardia Costiera e di Frontiera Europea (*European Border and Coast Guard Agency -EBCGA*), che già dispone di proprie forze e mezzi, e di adeguare il meccanismo di *decision making* politico-strategico, attribuendo all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Unione margini di autonomia decisionale più ampi di quelli attuali, mediante appropriati livelli di delega compatibili con i trattati in vigore.

In terzo luogo occorre creare un **sistema di basi logistiche avanzate** nelle aree di maggiore interesse strategico marittimo, mediante accordi bilaterali tra Unione e paesi ospitanti da inquadrare nei programmi di cooperazione per lo sviluppo. Tali basi consentirebbero a tutte le unità navali dei Paesi Membri di poter intervenire con tempestività in aree di potenziale crisi o per semplici attività di presenza e sorveglianza. Inoltre si otterrebbero benefici nel settore economico-commerciale generale, in quanto tali basi possono agevolare e promuovere i contatti tra le imprese europee (anche medio-piccole) e gli *stakeholder* locali. Di tali vantaggi ne usufruirebbero anche Paesi Membri che nel passato, come ad esempio Olanda, Portogallo e la stessa Italia, disponevano di territori d'oltremare per

sviluppare i propri commerci internazionali, a tutto vantaggio dell'economia globale dell'Unione.

Infine è essenziale sviluppare una **cultura marittima** (non solo tecnica) a tutti i livelli della società europea, con particolare riguardo agli attuali e futuri *decision maker*. Le iniziative da avviare sono molteplici e riguardano il sistema scolastico, universitario, i centri di studio e ricerca, nonché i mezzi di comunicazione di massa e i *social network*. Lo sviluppo della cultura marittima è determinante per creare consapevolezza, competenza e motivazione, sia per dare il necessario consenso alle decisioni dell'Unione, sia per poterle mettere in pratica con efficacia e tempestività.

Conclusione

In **conclusione**, l'Unione Europea nella sua natura essenzialmente peninsulare può e deve sfruttare le grandi potenzialità ed opportunità offerte dalla sua dimensione marittima, incoraggiando e sostenendo su ampia scala l'impegno collettivo di cittadini, responsabili pubblici e privati di settore, decisori politici. Molto è stato fatto o è stato avviato, ma si deve affrontare con ancor maggiore coraggio ciò che sembra ambizioso, difficile per le caratteristiche del sistema istituzionale europeo, complesso per le molteplici implicazioni operative, tecniche, giuridiche e di rapporti internazionali che tale impegno presenta. Ma questa è un'opportunità strategica determinante per il futuro dell'Unione e di tutti i suoi Paesi Membri.

* * * * *



Il Contrammiraglio (ris.) Cesare Ciocca è Segretario Generale di *EuroDéfense* Italia, membro dell'Istituto Studi Ricerche e Informazioni Difesa (ISTRID), della Commissione militare del Comitato Atlantico Italiano, della Società italiana di Storia Militare e dell' *Association Régionale Dauphiné-Savoie* dell' *Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale* (IHEDN) francese. In tale quadro, oltre a varie attività e conferenze, ha collaborato con il Centro Innovazione Difesa (SMD III Rep.) per l'elaborazione dell'*Action Plan* per la *Maritime Security Strategy* (EUMSS) dell'Unione Europea. Tra le attività in corso si cita la partecipazione alla realizzazione del *Blueprint for Sectoral Cooperation on Skills*, area difesa, nell'ambito della iniziativa della Commissione europea *New Skills agenda for Europe*.
È nato a Gattinara (Vercelli) il 31 maggio 1952 e vive a Roma dal 1986.