

## Europa della difesa: quali prospettive?

di Andrea Aversano Stabile, Alessandro Marrone e Carolina Polito

### ABSTRACT

L'Unione europea ha di recente spinto il piede sull'acceleratore sull'integrazione nel campo della difesa con il varo della cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PeSCo). Tale processo, inaugurato con la presentazione della Strategia globale dell'Ue nel 2016, è in parte dovuto alla contemporanea presenza di diversi fattori quali l'imminente uscita del Regno Unito dall'Unione, l'approccio della nuova presidenza americana a livello mondiale e la minaccia terroristica. In tale contesto, costruendo sui progressi già ottenuti, la creazione di un'Europa della difesa necessita di una tipologia di "integrazione differenziata" tra un gruppo di Stati membri realmente in grado di parteciparvi e decisi a realizzarla – gruppo in cui l'Italia può ricoprire un ruolo chiave. Allo stesso tempo occorre che l'Ue lavori a un più stretto coordinamento sia esterno, in particolare beneficiando delle sinergie possibili con la Nato, che interno, favorendo la cooperazione tra le sue istituzioni e con gli stati membri.

Unione europea | Integrazione Ue | Psdc | Difesa europea | Nato | Brexit |  
Politica estera Usa | Euroscetticismo | Terrorismo | Politica militare dell'Italia

**keywords**

## Europa della difesa: quali prospettive?

di Andrea Aversano Stabile, Alessandro Marrone e Carolina Polito\*

### Introduzione

Il presente rapporto è frutto delle riflessioni degli autori prendendo spunto dal dibattito "Europa più difesa", organizzato dallo IAI a Roma il 30 ottobre 2017, che ha visto la partecipazione dell'Alto rappresentante Federica Mogherini e del ministro della Difesa Roberta Pinotti<sup>1</sup>. Durante il dibattito sono state affrontate le tematiche riguardanti la costruzione dell'Europa della difesa, accelerata dal concorso di vari fattori quali l'imminente uscita del Regno Unito dall'Unione europea, la politica estera dell'amministrazione Trump, il terrorismo di matrice islamista e, seppur in un contesto euroscettico, la costante domanda dei cittadini Ue per una maggiore sicurezza e difesa a livello europeo. Mogherini e Pinotti hanno discusso i progetti e le iniziative attualmente in essere, evidenziando il notevole progresso compiuto nel settore negli ultimi anni e mesi anche grazie alla Strategia globale dell'Ue (*EU Global Strategy*, Eugs). In questo quadro, è stato rivendicato un ruolo chiave per l'Italia quale soggetto trainante verso una tipologia di "integrazione differenziata" come la cooperazione strutturata permanente (Permanent Structured Cooperation, PeSCo), prevista nel quadro del Trattato di Lisbona ma ad oggi mai attuata, che favorirebbe lo sviluppo congiunto a livello europeo di progetti in materia di difesa. Per rendere effettiva questa forma di integrazione è però necessaria un'elevata cooperazione a livello non solo nazionale, tra un nucleo ristretto di Stati membri dell'Unione, ma anche inter-istituzionale. Questo modello cooperativo nel settore della difesa potrebbe, inoltre, rappresentare un punto di partenza per un'attuazione del concetto di "integrazione differenziata" in altri ambiti in cui un veloce progresso è frenato dalla riluttanza di un certo numero di Stati membri.

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni sull'evento si veda il sito dello IAI: <http://www.iai.it/it/node/8381>. Il video del dibattito è disponibile nel sito di RadioRadicale: <https://www.radioradicale.it/scheda/523881>.

\* Andrea Aversano Stabile e Carolina Polito sono tirocinanti nel Programma Sicurezza, difesa, spazio dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Alessandro Marrone è responsabile di ricerca nello stesso Programma.

· La pubblicazione è frutto delle riflessioni degli autori prendendo spunto dal dibattito "Europa più difesa", organizzato dallo IAI a Roma il 30 ottobre 2017, che ha visto la partecipazione dell'Alto rappresentante Federica Mogherini e del ministro della Difesa Roberta Pinotti.

### 1. Difesa comune europea: perché adesso?

Il primo tema emerso nel corso del dibattito riguarda le circostanze storiche che hanno portato agli odierni passi in avanti verso la creazione di una difesa comune europea. I fattori propulsori di questa spinta al cambiamento avvenuto in seno all'Ue sono di diversa natura, sia endogena che esogena. Nello specifico, i principali elementi endogeni sono innanzitutto l'impatto dell'imminente Brexit e l'avanzata dei partiti euroscettici. Alle forze europeiste sembra quindi essere richiesto un segnale concreto per quanto concerne la protezione dei cittadini europei, la cui crescente domanda di sicurezza è figlia della sempre più impellente minaccia terroristica. Da considerarsi come esogene sono, oltre al sopraccitato terrorismo islamista radicale, le conseguenze politiche sul Vecchio Continente dell'elezione di Donald Trump.

Il primo dei fattori endogeni a dover essere analizzato è la Brexit, alla luce delle conseguenze che questa comporta per la difesa comune europea. L'uscita del Regno Unito dall'Unione può rappresentare, infatti, una finestra di opportunità per la realizzazione di un progetto collettivo europeo, visto il suo ruolo di relativo ostruzionismo storicamente svolto in tale ambito<sup>2</sup>. Per questo motivo, gli Stati Ue potrebbero approfittare dell'attuale momento storico per coordinare i loro interessi, troppo spesso frammentati e quindi danneggiati da divergenze interne, in virtù della domanda di sicurezza dei loro stessi cittadini. Nonostante il processo di uscita del Regno Unito dall'Ue sia ancora nella sua fase embrionale, la fine del veto britannico in materia di difesa ha già permesso di raggiungere alcuni parziali traguardi come il lancio della PeSCo e la creazione di un comando europeo per le missioni non esecutive Ue<sup>3</sup>. Tuttavia, la Brexit presenta anche risvolti meno positivi per il futuro della difesa europea, poiché priva l'Unione di robuste forze armate nonché delle sue capacità di reazione rapida e delle sue risorse nel settore industriale, tre domini in cui il contributo britannico è sempre stato cruciale.

In secondo luogo, occorre tener conto di un altro fattore endogeno che concorre alla situazione attuale: l'ascesa dei partiti euroscettici. L'Europa della difesa, infatti, è concepita anche come un'alternativa alle crescenti aspirazioni nazionaliste e centrifughe portate avanti dai movimenti populistici. Per questo motivo una difesa comune europea è strettamente collegata alla necessità di ridare vigore all'ideale europeista, sottolineandone l'utilità e i benefici che ne derivano, nella speranza di distogliere l'opinione pubblica dall'attuale disincanto. La forza della proposta sull'Europa della difesa risiede, in particolare, nella sua efficacia, in ragione del fatto che l'approccio seguito è stato scelto per il suo focus primario sui risultati da conseguire e sulle capacità militari necessarie, piuttosto che sul (molto) lontano

<sup>2</sup> Alessandro Riccardo Ungaro e Daniele Fattibene, "L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze", in *Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale*, n. 123 (novembre 2016), <http://www.iai.it/it/node/7082>.

<sup>3</sup> Alessandro Marrone e Andrea Aversano Stabile, "Ue: con la Brexit, s'accelera verso un'Europa più difesa", in *AffarInternazionali*, 26 ottobre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=66808>.

orizzonte di un "esercito europeo".

Riguardo ai fattori esogeni, va menzionata la crescente minaccia derivante dal terrorismo di matrice islamista radicale. Federica Mogherini ha individuato tale elemento come una causa primaria per la spinta verso il consolidamento della difesa comune europea, alla luce delle paure dei cittadini a seguito dei recenti e frequenti attacchi. L'interesse dell'opinione pubblica ha contribuito a far sì che questo tema fosse al centro dei dibattiti in seno alle istituzioni europee, nel recente passato molto prese dalle problematiche relative alla prolungata crisi economica. Anche grazie a tale spostamento di interesse politico, nell'Unione è maturata una forte consapevolezza del fatto che senza una vera collaborazione a 360 gradi – dalla sicurezza alla difesa all'intelligence – gli sforzi dei singoli Stati risulterebbero necessariamente frammentati e inefficaci. Per questa ragione, una vera risposta da parte dell'Ue alla minaccia terroristica necessiterà di un impegno crescente, volto a elaborare una soluzione di lungo periodo, evitando di proporre esclusivamente risposte non unitarie o di tipo emergenziale<sup>4</sup>.

Ultimo, ma non meno importante, è l'impatto che l'elezione del presidente Trump ha avuto sul settore europeo della difesa, a partire dalla percezione che i governi europei hanno dell'impegno statunitense nella sicurezza dell'Europa. Una prima riflessione prende spunto dallo slogan "America First", che ha segnato tutta la campagna elettorale del magnate americano. L'isolazionismo americano, infatti, collegato all'approccio maggiormente nazionalista adottato dalla nuova amministrazione, ha indirettamente spinto gli Stati membri dell'Unione ad accelerare il percorso verso una difesa comune europea, dubitando della possibilità di conciliare e coordinare le esigenze statunitensi e quelle europee. A tal proposito, durante il suo primo anno alla Casa Bianca, Trump ha più volte sottolineato la necessità di una maggiore assunzione di responsabilità militari da parte degli alleati. Di conseguenza, il consolidamento di un'Europa della difesa risulterebbe un prerequisito fondamentale per il mantenimento di solide ed equilibrate relazioni transatlantiche, rafforzando in questo modo anche la Nato, il cui operato risente al momento delle incertezze sulla *leadership* americana. Sostanzialmente, lo scenario di un disimpegno americano dall'Europa ha quindi convinto l'Ue dell'importanza di fare fronte comune, nella consapevolezza che la difesa dalle minacce esterne può essere efficace solo attraverso la condivisione delle risorse.

<sup>4</sup> Un esempio virtuoso in questo senso potrebbe essere rappresentato dalla recente attuazione di una partnership pubblico-privato volta allo scambio di informazioni tra governi nazionali e soggetti privati, presentata nell'ambito della 11a relazione sull'Unione della sicurezza. Si veda al riguardo Cristian Barbieri e Carolina Polito, "Terrorismo: governi e aziende insieme per cyber-sicurezza", in *AffarInternazionali*, 26 ottobre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=66796>.

## 2. Le iniziative e i progetti attualmente in essere

Nonostante il tortuoso sviluppo sperimentato nel settore della sicurezza e della difesa sin dalle origini del processo di integrazione europea – con il fallimento originario della Comunità europea di difesa e poi i lenti passi segnati dai trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona – è possibile riscontrare recenti importanti progressi in questo campo, sottolineati anche nel corso del dibattito. Tra questi spiccano la creazione del comando militare per le missioni non esecutive Ue, la nascita di un Fondo europeo per la difesa (*European Defence Fund, Edf*)<sup>5</sup>, l'accordo per la realizzazione di una revisione coordinata annuale sulla difesa (*Coordinated Annual Review on Defence, Card*) in qualche modo simile a un "semestre europeo" di coordinamento sulla pianificazione militare, e soprattutto la prossima attuazione della PeSCo.

In primo luogo, l'istituzione di un comando militare Ue per la pianificazione e condotta di operazioni militari (*Military Planning and Conduct Capability, Mpc*) non di combattimento – quali ad esempio addestramento, contrasto alla tratta di migranti, ecc. – rappresenta una svolta importante nella condivisione delle risorse e attività a livello europeo, dal momento che queste tipologie di missioni erano prima gestite dai rispettivi comandi nazionali di volta in volta incaricati di guidarle. Grazie all'esito positivo della riunione del Consiglio Affari esteri dello scorso marzo, la nascita di un quartier generale europeo (di fatto se non di nome) rende possibile l'adozione di un approccio autonomo dell'Ue alla proiezione delle forze e incentiva un crescente coordinamento tra le operazioni condotte in ambito civile e militare.

In secondo luogo, il Piano d'azione europeo in materia di difesa (*European Defence Action Plan, Edap*) ha previsto tra l'altro la creazione dell'Edf, che co-finanzia e facilita investimenti in progetti congiunti di sviluppo di capacità militari, che rappresentano a loro volta i "mattoni" per la costruzione della difesa comune. Come evidenziato da Roberta Pinotti, grazie all'Edf non sarà più necessario fare riferimento a progetti di tipo duale civile-militare, ma si dà dignità e importanza ai necessari finanziamenti specifici nel settore della difesa. L'Edf, inoltre, stimolando sia la ricerca tecnologica che l'attività industriale, con un bilancio di circa 1,5 miliardi di euro l'anno dal 2021 tra finanziamenti per la "finestra per la ricerca" ("*research window*") e co-finanziamenti per la "finestra per le capacità" ("*capability window*")<sup>6</sup> incentiverà la messa a sistema delle spese militari a livello Ue, sfruttando così i benefici offerti dalle economie di scala.

Come più volte accennato durante il dibattito, un'ulteriore iniziativa recentemente intrapresa nel settore della difesa è la revisione coordinata annuale sulla difesa, strumento in grado di incentivare maggiore cooperazione tra gli Stati membri

<sup>5</sup> Alessandro Riccardo Ungaro, "Difesa europea: ora tocca agli Stati", in *AffarInternazionali*, 16 giugno 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=65044>.

<sup>6</sup> Alessandro Riccardo Ungaro, "European Defence Action Plan: un passo avanti", in *AffarInternazionali*, 6 dicembre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/?p=37260>.



e di ottimizzare le spese militari attraverso un approccio basato sul criterio di trasparenza. La Card, prevista dalla Strategia globale dell'Ue, è attualmente nel periodo di prova necessario per rendere effettiva la sua completa attuazione nel corso del 2018. Affinché ciò avvenga, è necessario poter attingere a tutte le informazioni riguardanti le capacità degli Stati membri, tramite la cooperazione degli stessi con l'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency*, Eda) e l'aggiornamento del suo database. Una volta completata la fase di raccolta dei dati, l'Eda dovrà proporre una "*Card Analysis*", orientata all'identificazione di trend comuni in materia di difesa, che sarà oggetto di dibattito tra gli Stati membri e che condurrà alla scrittura di un rapporto finale, a cura della stessa Agenzia<sup>7</sup>.

A ciò si aggiungono gli importanti passi avanti fatti dall'Ue per l'avvio della PeSCo, un progetto previsto dal quadro normativo delineato dal Trattato di Lisbona per la creazione di una cooperazione permanente in materia di difesa tra gli Stati membri in grado di parteciparvi e decisi a farlo. La piena attuazione di tale iniziativa, lanciata con la notifica di interesse da parte di 23 Stati membri il 13 novembre<sup>8</sup>, permetterà un maggiore coordinamento delle attività degli Stati partecipanti in materia di sicurezza e difesa, andando a costituire un primo esempio di "integrazione differenziata". Come evidenziato a più riprese nel corso del dibattito, la PeSCo è strettamente collegata ai progetti sopraccitati poiché sarà finanziata dall'Edf e i suoi sviluppi saranno costantemente monitorati dalla Card.

Tutte le menzionate novità riguardanti il settore di sicurezza e difesa a livello europeo sono state incentivate dalla formulazione della Strategia globale dell'Unione, presentata nel giugno 2016, volta a rispondere alla crescente domanda dei cittadini europei a fronte delle minacce esistenti. Entrambe le relatrici, sia Mogherini che Pinotti, hanno posto l'enfasi sulla necessità di adottare un approccio globale comune a tutti gli Stati membri – richiamato dallo stesso titolo del documento presentato dall'Alto rappresentante – per contribuire a un sempre maggiore coordinamento di sicurezza e difesa a livello europeo e per contrastare in maniera sinergica le minacce precedentemente evidenziate.

Sono quindi evidenti i progressi che l'Europa sta sperimentando in questo campo. Ciononostante, sarà essenziale un ulteriore sforzo per rendere efficaci e operativi gli strumenti messi in campo, in modo da garantire una decisiva crescita di risultati ed evitare così il ripetersi di non benauguranti precedenti, come quello dei *Battlegroups* dell'Ue. Tali capacità militari europee di reazione rapida, infatti, pur essendo state istituite nel 2007, non sono ancora state impiegate e per questo motivo costituiscono un esempio negativo – anche se, come dichiarato da Federica Mogherini durante il dibattito, hanno avuto il merito di abituare componenti

<sup>7</sup> European Defence Agency (EDA), "Coordinated Annual Review on Defence (CARD)", in *EDA Factsheets*, 2 ottobre 2017, [https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/factsheet-coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/factsheet-coordinated-annual-review-on-defence-(card)).

<sup>8</sup> Alessandro Marrone, "Ue: difesa, parte Pesco, cooperazione strutturata permanente", in *AffarInternazionali*, 14 novembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=67191>.

significative delle forze armate degli Stati membri dell'Unione a lavorare insieme.

### 3. Il coordinamento tra Unione europea e Nato

Per fornire un quadro comprensivo riguardante il settore europeo della difesa occorre ovviamente tenere conto delle attività svolte dalla Nato e in modo particolare delle tematiche relative al coordinamento tra la Nato e l'Ue, oggetto di dibattito durante l'incontro.

In quest'occasione infatti Federica Mogherini ha più volte messo in risalto lo sviluppo delle relazioni Ue-Nato, menzionando la dichiarazione congiunta stipulata nel luglio 2016 e le successive numerose iniziative intraprese per garantire maggiore coesione e sinergia tra i due partner. Mogherini ha poi rimarcato che tale allineamento tra Ue e Nato non deve impedire la creazione di un'autonomia strategica europea nei confronti degli Stati Uniti. A tal proposito, le linee politiche adottate in materia di difesa dal presidente Trump generano non poche preoccupazioni e interrogativi.

Roberta Pinotti ha successivamente attirato l'attenzione sulla situazione che si potrebbe delineare a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. La realizzazione di questo scenario potrebbe produrre, oltre ai già menzionati sviluppi, anche dei problemi nella cooperazione Nato-Ue. Con l'attuazione della Brexit si suppone infatti che l'impegno del Regno Unito si rivolgerà esclusivamente al contesto transatlantico, lasciando l'Ue orfana di uno degli Stati membri tra i maggiori contributori, in termini sia economici che di risorse militari, ai progetti europei varati in questo ambito.

Accanto ai fattori potenzialmente negativi per il coordinamento delle iniziative tra Ue e Nato, durante il dibattito Mogherini e Pinotti hanno anche menzionato alcuni aspetti particolarmente positivi. L'Unione europea potrebbe beneficiare dell'allineamento con la Nato nello sviluppo di meccanismi volti a favorire la definizione di criteri di convergenza dei bilanci nazionali destinati alla difesa. In questo modo, come sottolineato a più riprese da Federica Mogherini, gli Stati dell'Unione potrebbero coordinare meglio le proprie spese arrivando a definire degli investimenti comuni a livello europeo, beneficiando delle risultanti economie di scala.

Ciò detto, nonostante la presenza di fattori destabilizzanti, si può notare come il dibattito abbia posto enfasi sulla necessità di uno stretto coordinamento tra Unione europea e Nato nel settore della difesa, affinché si possa vicendevolmente beneficiare della creazione di sinergie ed evitare inutili duplicazioni. Il raggiungimento del massimo coordinamento tra le due organizzazioni resta, dunque, una partita ancora aperta su cui solo in futuro si riuscirà a trarre un bilancio politico più definito.

#### 4. Il ruolo trainante dell'Italia

Ricollegandosi all'importanza del coordinamento tra gli Stati membri dell'Unione in materia di difesa, nel corso del dibattito è stato più volte sollevato l'argomento riguardante il ruolo che l'Italia può assumere a tal proposito. La veste che Roma deciderà di ricoprire in questo ambito sarà, infatti, in un certa misura determinante per il futuro del settore.

A causa della Brexit, la *leadership* del progetto di integrazione europea è sempre più saldamente nelle mani di un rinnovato asse franco-tedesco. Nonostante nel 2017 la cooperazione bilaterale tra i due paesi abbia trovato terreno fertile – sia a livello istituzionale (ad esempio all'interno della PeSCo), sia a livello operativo sia, infine, a livello industriale e tecnologico – non è esclusa l'estensione di tale cooperazione preferenziale anche ad altri Stati membri. In quest'ottica, esiste sicuramente un ampio margine di manovra per l'Italia che, per riuscire a trasformare la direttrice bilaterale in un modello cooperativo triangolare, dovrà identificare i settori in cui è capace di offrire un contributo rilevante. Gli ambiti in cui si può esplicitare tale contributo potrebbero essere, tra gli altri, quello spaziale, cibernetico, missilistico, e in generale quello dell'innovazione tecnologica nel settore della difesa<sup>9</sup>.

Definendo i termini della sua partecipazione alla PeSCo, l'Italia potrebbe inoltre svolgere una funzione trainante e rassicuratrice nei confronti degli altri Stati membri dell'Ue e della stessa PeSCo. Una guida della PeSCo puramente franco-tedesca potrebbe essere interpretata, infatti, come negativa dagli altri Stati membri, preoccupati di vedere i propri interessi messi in secondo piano in nome delle volontà particolari delle due maggiori potenze europee. In tale contesto, un ruolo più attivo di Italia (e Spagna) potrebbe fare da traino per una maggiore integrazione degli altri Stati membri in grado di contribuire attivamente ai maggiori progetti PeSCo. L'Italia dovrebbe dunque ricalcare il ruolo storicamente appartenutole, favorendo la costruzione di un nocciolo duro di consenso condiviso, convincendo gli Stati meno forti che la messa in comune di risorse e l'integrazione della difesa a livello europeo avranno diffuse ripercussioni benefiche.

Infine, l'approccio che l'Italia ha storicamente avuto alla sicurezza e alla difesa, con una forte cooperazione civile-militare, non differisce molto dal metodo adottato a livello europeo – basato sul "*comprehensive approach*", consapevole dell'insufficienza del solo strumento militare per il raggiungimento dei propri obiettivi. Tale congruenza tra metodologie sperimentate a livello nazionale ed europeo rappresenta una solida base di partenza per l'assunzione di un ruolo di spessore dell'Italia nel contesto Ue.

<sup>9</sup> Alessandro Riccardo Ungaro, "Gli assi (fuori) dalla manica di Francia e Germania", in *AffarInternazionali*, 23 luglio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=65772>.



## 5. PeSCo come esempio per un'Europa "differenziata"

Gli spunti sulla PeSCo, e sul ruolo trainante che l'Italia può giocare – e ha le carte in regola per farlo – nella difesa europea, aprono la strada per alcune riflessioni riguardanti potenziali accorgimenti per rendere più concreto l'impegno degli Stati membri in materia. Tra questi accorgimenti, due meritano particolare attenzione: una decisiva spinta a favore di una maggiore cooperazione inter-istituzionale e il lancio di una tipologia di "integrazione differenziata"<sup>10</sup>.

Per quanto concerne la prima questione, Federica Mogherini, facendo riferimento al suo particolare "doppio cappello"<sup>11</sup>, ha sin da subito sottolineato come una maggiore integrazione degli Stati membri nel settore della difesa debba essere favorita da elevati scambi di informazioni e dalla cooperazione con e tra le istituzioni europee. Sebbene con la nascita dell'Edf sia già stata resa operativa una importante collaborazione tra la Commissione europea, il Consiglio e l'Eda, per un progetto ambizioso di difesa europea occorre estendere la sintonia anche al Parlamento europeo, nonché coinvolgere i parlamenti nazionali. Il settore della difesa europea beneficerebbe di una più intensa collaborazione inter-istituzionale quando i compiti potranno essere meglio suddivisi tra i vari attori, mettendo a sistema gli sforzi delle singole istituzioni e favorendo l'armonizzazione delle attività. I passi avanti fatti in questa direzione, anche grazie all'Edf, sono di buon auspicio non solo per la difesa europea, dato che tale cooperazione può offrire buone prassi e lezioni apprese anche alle altre *policies* in cui l'insufficiente collaborazione tra le differenti istituzioni Ue rende difficile il processo decisionale e quello di attuazione.

Sulla seconda questione, durante il dibattito è stato più volte ribadito come il settore della difesa sia in grado di dare vita alla cosiddetta "integrazione differenziata" tra gli Stati membri. Su questo aspetto, l'attuazione della PeSCo potrebbe rappresentare un esempio da seguire per una maggiore integrazione tra un numero definito di Stati membri in grado di contribuire alla condivisione di risorse e allo sviluppo di capacità. Questo tipo di *governance* non sarebbe esclusiva bensì inclusiva perché lascerebbe agli Stati la possibilità di decidere il loro destino, riservando loro l'opportunità di accedere o no a determinati progetti PeSCo. Il settore della difesa potrebbe quindi rappresentare un importante "laboratorio" all'interno del quale testare il funzionamento del suddetto meccanismo integrativo. In caso di esito positivo, potrebbe quindi fornire utili spunti anche per altri ambiti in cui il raggiungimento di un consenso tra gli Stati membri incontra diversi ostacoli.

<sup>10</sup> Sul concetto di integrazione differenziata si veda Nicoletta Pirozzi, Pier Domenico Tortola e Lorenzo Vai, *Differentiated Integration: A Way Forward for Europe*, Roma, IAI, 16 marzo 2017, <http://www.iai.it/it/node/7440>.

<sup>11</sup> Mogherini, come Catherine Ashton che l'ha preceduta, è infatti Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza dell'Ue e contemporaneamente Vicepresidente della Commissione europea. Presiede inoltre il Consiglio Affari esteri ed è il vertice ultimo dell'Eda.

### Conclusioni

Il presente rapporto sviluppa le tematiche emerse nel corso del dibattito "Europa più Difesa", che si è concentrato sullo stato attuale dell'integrazione europea in materia di difesa e sull'attuazione di misure per rendere maggiormente efficace e solida la sinergia tra gli Stati membri in tale ambito. In questo preciso contesto storico, lo spunto è fornito dalla crescente domanda da parte dell'opinione pubblica e dei cittadini Ue per "beni comuni" quali la sicurezza e la difesa a livello europeo, domanda stimolata dal concorso di fattori sia endogeni che esogeni. Mentre ai primi si ascrive l'imminente processo di uscita del Regno Unito dall'Ue e la reazione al fenomeno dell'euroscetticismo, i fattori esterni sono rappresentati dalle politiche seguite dal nuovo presidente statunitense e dal ripetersi degli attentati terroristici in Europa.

Tali fattori hanno fatto sì che si rivolgesse maggiore attenzione alle ultime iniziative avviate dall'Unione in materia di sicurezza e difesa, sottolineando i decisivi passi in avanti compiuti dall'Ue, quali il comando militare, l'Edf, la Card, l'accordo per la realizzazione della PeSCo, sviluppi a loro volta anche frutto della Strategia globale dell'Ue presentata dall'Alto rappresentante nel giugno 2016. Tuttavia, come più volte evidenziato da Mogherini e Pinotti, un bilancio dei risultati conseguiti fino a questo momento nel settore europeo della difesa non può non tener conto del ruolo della Nato, in particolare per quanto concerne il suo coordinamento con l'Ue.

Il presente rapporto si è poi dedicato alla definizione del ruolo particolare che può (e deve) essere ricoperto dall'Italia nella costruzione di una difesa europea più improntata alla condivisione e alla messa in comune di risorse e capacità. I numerosi punti in comune tra l'approccio alla difesa sposato dall'Italia e quello modellato a livello europeo, assieme alla funzione trainante che Roma può rivestire attivamente nel costruire il consenso necessario sui progetti in materia di difesa, costituiscono infatti i presupposti basilari per trasformare il dialogo bilaterale franco-tedesco in un impegno davvero "europeo".

Sono stati poi sottolineati due elementi che possono migliorare l'efficacia delle attività condotte dagli Stati e dalle istituzioni dell'Unione in materia di difesa. Da un lato, un rinnovato coordinamento inter-istituzionale – non limitato a quello tra Consiglio, Commissione ed Eda nel caso dell'Edf – permetterebbe una migliore armonizzazione delle attività condotte dalle singole istituzioni Ue. Dall'altro, la nascita di una tipologia di "integrazione differenziata" nel settore della difesa tra gli Stati membri decisi a parteciparvi e in grado di farlo, quale la PeSCo, offrirebbe agli stessi l'opportunità di coordinare meglio i propri sforzi e di aumentare la sincronia a livello europeo.

In conclusione, sebbene sia difficile riuscire a prevedere quali saranno le dinamiche che si presenteranno in futuro e come si evolveranno le questioni prese in esame, la realizzazione di una difesa europea basata sul concetto di "integrazione differenziata" – e sul forte coordinamento tra le varie istituzioni Ue – può essere

considerata come un ottimo banco di prova per la fattibilità del concetto stesso e per la sua possibile attuazione anche in altri settori.

Ciò detto, restano delle perplessità sulla effettiva capacità europea di fronteggiare i rischi e le minacce esistenti e di dotarsi di capacità militari adeguate. Per questi motivi appare fondamentale che l'Europa continui a investire e a sostenere la ricerca in questo settore, con sforzi che incentivino un'industria in grado di operare efficacemente – anche in mercati fortemente concorrenziali. È inoltre di peculiare importanza l'impegno dell'Unione europea nell'assumersi la responsabilità per ciò che concerne la propria sicurezza interna, soprattutto in vista delle crescenti minacce cibernetiche e terroristiche, sempre più interconnesse con la sicurezza esterna e la difesa.

*aggiornato 22 novembre 2017*

## Riferimenti

Cristian Barbieri e Carolina Polito, "Terrorismo: governi e aziende insieme per cyber-sicurezza", in *AffarInternazionali*, 26 ottobre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=66796>

European Defence Agency (EDA), "Coordinated Annual Review on Defence (CARD)", in *EDA Factsheets*, 2 ottobre 2017, [https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/factsheet-coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/factsheet-coordinated-annual-review-on-defence-(card))

Alessandro Marrone, "Ue: difesa, parte Pesco, cooperazione strutturata permanente", in *AffarInternazionali*, 14 novembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=67191>

Alessandro Marrone e Andrea Aversano Stabile, "Ue: con la Brexit, s'accelera verso un'Europa più difesa", in *AffarInternazionali*, 26 ottobre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=66808>

Nicoletta Pirozzi, Pier Domenico Tortola e Lorenzo Vai, *Differentiated Integration: A Way Forward for Europe*, Roma, IAI, 16 marzo 2017, <http://www.iai.it/it/node/7440>

Alessandro Riccardo Ungaro, "Gli assi (fuori) dalla manica di Francia e Germania", in *AffarInternazionali*, 23 luglio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=65772>

Alessandro Riccardo Ungaro, "Difesa europea: ora tocca agli Stati", in *AffarInternazionali*, 16 giugno 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=65044>

Alessandro Riccardo Ungaro, "European Defence Action Plan: un passo avanti", in *AffarInternazionali*, 6 dicembre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/?p=37260>

Alessandro Riccardo Ungaro e Daniele Fattibene, "L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze", in *Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale*, n. 123 (novembre 2016), <http://www.iai.it/it/node/7082>

### Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affari Internazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto (*Documenti IAI*, *IAI Working Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Rome, Italy

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

[iai@iai.it](mailto:iai@iai.it)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Ultimi DOCUMENTI IAI

- 17 | 19 Andrea Aversano Stabile, Alessandro Marrone e Carolina Polito, *Europa della difesa: quali prospettive?*
- 17 | 18 Andrea Dessì, *EU Aid and Development Planning in the Occupied West Bank*
- 17 | 17 Andrea Dessì, *Peace Economics: Opportunities and Options for a Post-Conflict Middle East*
- 17 | 16E Alessandro R. Ungaro, Paola Sartori and Federico Palmieri, *Italian Defence Reform: Toward a New Logistics Support Model?*
- 17 | 16 Alessandro R. Ungaro, Paola Sartori e Federico Palmieri, *Riformare la Difesa italiana: verso un nuovo modello di supporto logistico?*
- 17 | 15 Giulia Gallinella, *I Caschi blu della cultura. Il ruolo italiano nel peacekeeping culturale*
- 17 | 14 Margherita Bianchi, Guillaume Lasconjarias e Alessandro Marrone, *Proiettare stabilità nel vicinato a sud della Nato*
- 17 | 13 Matteo Bonomi, *The Western Balkans in the European Union: Perspectives of a Region in Europe*
- 17 | 12 Sara Piacentini; edited by Eleonora Poli, *The Western Balkans in the European Union: Enlargement to What, Accession to What?*
- 17 | 11 Anja Palm, *What Happens After Finding Refuge? The Integration of Syrian Refugees in Germany and Turkey*