



More Europe on Defence or No Europe

a cura di **Alessandro Marrone e Michele Nones**

Abstract

I recenti tagli ai bilanci della difesa dei paesi membri dell'Unione europea rendono il mantenimento di adeguate capacità militari impossibile a livello nazionale. Solo una maggiore integrazione europea dei singoli strumenti militari può mantenerli efficaci ed efficienti. Alcuni passi in avanti su questa strada sono possibili, benché difficili, su diversi piani: attuazione del *pooling and sharing* sul piano militare; avvio della cooperazione strutturata permanente sul piano istituzionale; definizione di una *roadmap* europea per le tecnologie duali sul piano scientifico-tecnologico; avvio di programmi europei di procurement co-finanziati dall'Ue sul piano industriale. Tutti piani legati da una urgente scelta politica di fondo tra due alternative nette: più Europa nella politica di difesa, oppure paesi europei incapaci di condurre tale politica.

Parole chiave: *Unione europea / Difesa europea / Italia / Forze armate / Missioni internazionali / Industria della difesa*

More Europe on Defence or No Europe

a cura di Alessandro Marrone e Michele Nones*

Chiamata alle armi - come difendere il Piave? , di Stefano Silvestri, Michele Nones e Alessandro Marrone	3
1. L'elemento militare , di Vincenzo Camporini e Valerio Briani	
1.1 Introduzione	6
1.2 La situazione attuale: tagli scoordinati e tentativi di <i>pooling and sharing</i>	7
1.3 I possibili passi in avanti: coordinamento dei tagli e degli investimenti	9
2. L'elemento istituzionale , di Gianni Bonvicini e Giovanni Faleg	
2.1 Introduzione	11
2.2 La situazione attuale: i problemi del post Trattato di Lisbona	11
2.3 I possibili passi in avanti: comprehensive action e PeSCo	15
3. L'elemento scientifico-tecnologico , di Federica Di Camillo e Nicolò Sartori	
3.1 Introduzione	18
3.2 La situazione attuale: confusa competizione di agende tecnologiche	18
3.3 I possibili passi in avanti: una <i>roadmap</i> europea per le tecnologie duali	20
4. L'elemento industriale , di Michele Nones e Jean-Pierre Darnis	
4.1 Introduzione	23
4.2 La situazione attuale: un mercato non integrato con domanda decrescente	23
4.3 I possibili passi avanti: attuazione delle direttive e accordo sugli investimenti	25
Bibliografia essenziale	29

Documento elaborato da un gruppo di ricercatori dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) in vista del Consiglio europeo sulla difesa del dicembre 2013. Autori: Gianni Bonvicini, Valerio Briani, Vincenzo Camporini, Jean-Pierre Darnis, Federica Di Camillo, Giovanni Faleg, Alessandro Marrone, Michele Nones, Nicolò Sartori, Stefano Silvestri.

* Alessandro Marrone è ricercatore nell'area Sicurezza e difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Michele Nones è direttore dell'area Sicurezza e difesa dello IAI.

Chiamata alle armi - come difendere il Piave?

di Stefano Silvestri, Michele Nones e Alessandro Marrone

Il tema della difesa europea non è nuovo, e l'integrazione Ue in questo campo non ha registrato significativi progressi negli ultimi anni deludendo le aspettative suscitate dal Trattato di Lisbona. Perché dunque interrogarsi oggi su possibili passi in avanti in questo campo? Il motivo principale è in realtà semplice: non ci sono più i fondi per finanziare l'inefficiente status quo. La maggior parte dei paesi europei è da anni colpita dalla crisi economica, la politica di austerità ha tagliato i bilanci della difesa tanto quanto - se non più di - altri comparti della spesa pubblica, e non c'è alcuna prospettiva di futuri aumenti per la funzione difesa.

Come sottolineato dal documento CSF-IAI su *I costi della non-Europa della difesa*¹, tale situazione ha un costo per i governi e i cittadini europei, un costo sia economico, fondi pubblici usati in modo inefficiente, sia politico in termini di capacità militari progressivamente inefficaci e quindi inutilizzabili ai fini della politica di difesa.

A partire da tale analisi, e nell'ambito del dibattito sulla difesa europea, questo documento rappresenta un contributo di pensiero dello IAI (attraverso l'impegno di un gruppo di lavoro formato da dieci suoi ricercatori) ad una auspicata riflessione nazionale che, per incidere sui prossimi appuntamenti europei, dovrebbe coinvolgere efficacemente ed in tempi brevi i principali attori e interlocutori della politica di difesa italiana.

È un grido di allarme, ma suggerisce anche alcune delle risposte che il Consiglio europeo del prossimo dicembre 2013, che sarà dedicato alle prospettive della difesa e della sicurezza dell'Ue, potrebbe e dovrebbe fornire, prima che il processo di indebolimento e involuzione delle politiche della difesa dei paesi europei divenga irreversibile.

Il quadro strategico internazionale sta cambiando rapidamente. L'emergere di una potenza cinese caratterizzata da un forte nazionalismo, insieme con l'approccio fortemente "realpolitico" e spesso antagonista adottato dal governo di Mosca, rendono più difficile e incerta la governabilità delle crisi asiatiche ed africane e indeboliscono il sistema delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali. Gli Stati Uniti restano la maggiore potenza mondiale, e anche la potenza "indispensabile" per mantenere la pace e la sicurezza globale, ma non sono in grado, e probabilmente non sono neanche più intenzionati, ad esercitare un ruolo egemone. Il sistema internazionale è maggiormente integrato a livello economico, finanziario, delle comunicazioni e dell'informazione, ma è fortemente frammentato quando si tratta di usare la forza armata ed esercitare funzioni di governo. Grandi aree del pianeta rischiano di cadere in uno stato di semi-anarchia, criminalità e guerra civile, mentre la crisi economica aggrava le tensioni sociali, contribuendo ad alimentare l'insofferenza e la protesta delle popolazioni, anche in paesi generalmente ritenuti più stabili.

¹ Valerio Briani, *I costi della non-Europa della difesa*, Rapporto congiunto del Centro studi sul federalismo (CSF) e dell'Istituto affari internazionali (IAI), aprile 2013, http://www.iai.it/pdf/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf.

Non è ancora stata individuata una ricetta, una strategia, per affrontare con successo questo insieme di crisi, che vengono attraversate e gestite faticosamente, spesso esigendo gravosi sacrifici economici e umani, in termini di vittime sia civili che militari. Una cosa però è chiara, mentre la distribuzione della ricchezza a livello internazionale sta rapidamente evolvendo in direzione dei paesi del G-20 ed a scapito del più ristretto club del G-7: su questi ultimi cade un peso sproporzionato dei costi di gestione del sistema. Le nuove potenze emergenti restano ai margini e non assumono responsabilità e oneri proporzionati alla loro nuova importanza – e ai benefici che traggono dal sistema internazionale stesso.

Ciò non avviene per caso. Il sistema internazionale viene largamente percepito come un modello “occidentale” di governo, con il quale non c’è grande affinità. Certamente è vero che questo sistema ha lavorato a favore dell’Occidente (anche se non solo) e che ancora le funzioni di governo al suo interno vedono una presenza maggioritaria delle potenze tradizionali. Tuttavia non è chiaro da cosa dovrebbe essere sostituito e come, e se le potenze emergenti (o già emerse) siano pronte ad esercitare un ruolo analogo e a preoccuparsi di un analogo largo consenso.

In questa situazione è probabile che il sistema rimarrà ancora a lungo fortemente squilibrato e alimenterà incertezze e inefficienze. Ciò mette le potenze tradizionali di fronte ad un grave dilemma strategico. Ciò vale in particolare per l’Europa, che, a differenza degli Stati Uniti, non controlla analoghe risorse economiche e militari e non gode di un forte sistema centralizzato di governo, ma, nello stesso tempo, è più vicina ed esposta alle aree di crisi in Asia ed in Africa, è più dipendente dal buon funzionamento del commercio internazionale, e in particolare dalle importazioni di energia provenienti da aree delicate come il Medio Oriente e il Nord Africa e dalla Russia.

In ogni caso la prospettiva è quella di una cessione progressiva di potere e di ruolo. Ciò può avvenire in modo incontrollato, sotto la pressione delle crisi, o in modo gestito e per quanto possibile ordinato, garantendo la difesa degli interessi vitali del sistema europeo ed occidentale. Come è noto, la ritirata è una delle manovre più difficili e delicate che possano condurre le forze armate, ma se riesce al meglio è anche un ottimo fondamento per il futuro. E questo vale anche nei rapporti di potenza sullo scenario internazionale. L’Europa oggi non sembra, però, pronta a eseguire questa difficile manovra con qualche speranza di successo. I quattro capitoli di questo studio lo evidenziano.

Il primo, sull’elemento militare, si concentra sulla progressiva perdita di capacità delle forze armate europee, dovuta essenzialmente alle crescenti difficoltà dei bilanci nazionali di continuare a finanziare i necessari investimenti, la trasformazione e l’addestramento delle forze e le gravose missioni internazionali. La frammentazione nazionale della spesa rende tale crisi più profonda e rapida. D’altro canto i paesi europei non sono ancora riusciti a elaborare credibili formule di *pooling and sharing* delle forze loro rimaste, né riescono ad utilizzare i pochi strumenti comuni che pure hanno creato, come gli *European Battle Groups*. È sorprendente e preoccupante che non si sia raggiunto neanche un accordo per coordinare i tagli e i risparmi resi necessari a livello nazionale, così da non perdere del tutto, almeno collettivamente, capacità e specializzazioni che potrebbero rivelarsi preziose. Una maggiore

integrazione operativa e di bilancio consentirebbe, senza incrementi della spesa complessiva, di ovviare a tutti questi problemi e di disporre di tutte le capacità necessarie.

Il secondo, sull'elemento istituzionale, affronta i problemi creati dalla non applicazione del Trattato di Lisbona da parte dell'Ue. Siamo in presenza di una gigantesca occasione mancata, responsabile della progressiva perdita di credibilità internazionale e strategica dell'Ue, malgrado i molteplici impegni e responsabilità ancora oggi garantiti dai singoli paesi europei. L'assenza di un quadro politico comune coerente e forte vanifica in larga misura le imprese dei singoli paesi, diminuendone la credibilità e frammentando la politica di gestione delle crisi. Una struttura permanente e integrata per la pianificazione, comando e controllo di missioni militari e civili, un bilancio comune per investimenti nella difesa, una leadership più forte dell'Alto rappresentante trasposta in adeguate *working procedures* con gli stati membri sono tutti passi in avanti necessari e possibili. Il nodo principale da sciogliere è tuttavia la decisione se avviare o meno una o più PeSCo (*Permanent Structured Cooperation*) tra i paesi disponibili ad accettare tale maggiore impegno. L'ostacolo maggiore sino ad oggi è stata la difficoltà di ottenere il consenso preventivo di tutti i maggiori attori nazionali. Ma questa era appunto la novità offerta dalla PeSCo: la possibilità di andare avanti con gruppi ristretti di paesi senza bisogno di decisioni unanimi.

Il terzo, sull'elemento tecnologico, constata la confusione crescente dei programmi e degli attori istituzionali e la conseguente dispersione delle risorse, con la prospettiva di una rapida perdita di capacità tecnologiche, innovative e industriali da parte di tutti i paesi europei. Del resto, anche semplicemente l'assenza di un programma europeo per i velivoli senza pilota indica una seria perdita di capacità. Malgrado l'esistenza di alcuni quadri di riferimento comuni europei, la sostanza è l'assenza di una politica comune europea di *Research and Technology* (R&T) e *Research and Development* (R&D). In questo caso esiste un palliativo, sotto forma dei programmi di ricerca sulla sicurezza e sullo spazio finanziati dall'Ue e dall'Agenzia spaziale europea (*European Space Agency*, Esa), che puntano allo sviluppo di importanti tecnologie "duali" (che possono essere utilizzate sia nel settore civile che in quello militare, della difesa/sicurezza). Le tecnologie duali costituiscono l'opportunità per una razionalizzazione dell'operato dei vari *stakeholder* a livello nazionale ed Ue, al fine di aumentare efficienza ed efficacia degli investimenti in attività di R&T. Sarebbe però necessario andare oltre la situazione attuale e pianificare con cura una strategia di ricerca e sviluppo che si accompagni alla individuazione e definizione dei sistemi e dei requisiti tecnici duali necessari per la futura sicurezza e difesa europea. Senza un tale sforzo le sinergie, pur restando utili, saranno più che altro occasionali.

Il quarto, sull'elemento industriale, affronta la difficile questione di come mantenere in vita una base industriale europea altamente competitiva e in grado di soddisfare le necessità delle forze armate e delle politiche della difesa e della sicurezza. Malgrado una iniziale razionalizzazione delle grandi imprese europee, permane l'identità strutturale nazionale delle diverse basi industriali (garantita dai bilanci nazionali della difesa). Questa dimensione però si sta rivelando del tutto insufficiente.

Per alcuni anni le imprese europee hanno compensato l'insufficienza dei loro mercati nazionali di riferimento ricorrendo ad un massiccio incremento delle loro esportazioni,

ma siamo ormai giunti ad un momento di svolta critica, dovuto alla crescita delle industrie nazionali dei paesi emergenti e al fatto che ogni ulteriore cessione di capacità tecnologiche verso l'estero non fa che accrescere il peso e l'efficacia della concorrenza di queste imprese, riducendo gli spazi di mercato. Non solo quindi le imprese europee si trovano ad esportare di meno, ma, per restare concorrenziali, debbono accrescere il contenuto tecnologico dei loro prodotti impegnandosi in programmi costosi per i quali non hanno le necessarie coperture finanziarie e garanzie di mercato.

È quindi prevedibile un nuovo processo di razionalizzazione che però richiederà l'apertura di un effettivo mercato unico europeo della difesa e della sicurezza. L'Ue si è già avviata in questa direzione almeno per quel che riguarda le regole della concorrenza e alcuni aspetti della regolazione delle commesse pubbliche, anche se è necessario un più efficace monitoraggio dell'attuazione delle due direttive Ue sul mercato della difesa, per incoraggiare i paesi recalcitranti a garantire la piena messa in atto della normativa europea. In ogni caso siamo ancora lontani da quella pianificazione e definizione comune dei bisogni e dei requisiti che solo potrà consentire una efficace integrazione della base industriale europea e la sua razionalizzazione. Il processo potrebbe essere innescato da alcuni significativi programmi comuni europei che coinvolgano i principali segmenti industriali e che siano co-finanziati dall'Ue, un impegno all'acquisizione di mezzi "europei", alcune forme straordinarie di finanziamento, quale ad esempio la rinuncia al pagamento delle *royalties* dovute ai governi europei.

I quattro elementi - militare, istituzionale, scientifico-tecnologico e industriale - vanno considerati sia singolarmente sia come parte di un quadro di insieme. Singolarmente, sono possibili e auspicabili passi in avanti attraverso misure *ad hoc* considerando le specificità di ogni elemento, misure che sebbene abbiano spesso carattere tecnico sono in ultima analisi politiche. Il quadro di insieme è maggiormente e strutturalmente politico, poiché basato sulla scelta politica, da parte del decisore politico, se mantenere lo status quo e quindi un simulacro di sovranità nazionale, oppure condividere tale sovranità a livello europeo per garantire una certa influenza nazionale su una politica di difesa che, per essere efficace, non può che essere europea.

Molte altre iniziative sono possibili rispetto a quelle indicate dal documento IAI, ma una cosa sembra certa: è necessario non sprecare l'occasione del prossimo Consiglio europeo di fine anno, ed arrivare quindi ad esso avendo ben presenti una serie di decisioni e di iniziative che possano far compiere all'Ue il necessario salto qualitativo. Senza una tale capacità decisionale, la necessaria ritirata si trasformerebbe in disastrosa rotta.

1. L'elemento militare

di Vincenzo Camporini e Valerio Briani

1.1. Introduzione

Questo capitolo analizza le conseguenze dei tagli ai bilanci della difesa europei in tempo di crisi evidenziandone l'impatto sulle capacità militari dell'Ue nel suo complesso. Presenta per sommi capi alcune delle iniziative bilaterali, multilaterali e

comunitarie per la condivisione degli assetti militari attualmente in via di sviluppo come soluzioni parziali per la crisi di bilancio. Infine, propone alcune idee per mitigare le conseguenze negative dei tagli ai bilanci della difesa sulla capacità di azione esterna dell'Ue.

1.2. La situazione attuale: tagli scoordinati e tentativi di pooling and sharing

I bilanci della difesa europei sono in stagnazione da anni. È da un decennio che i paesi membri dell'Ue, Italia *in primis*, hanno scelto di mantenere sostanzialmente costanti i bilanci della difesa in termini assoluti, e quindi in pratica di comprimerli con l'inflazione - che nel caso della difesa è molto più elevata a causa dei costi esponenziali di materiali e tecnologie specifici. Con il perdurare dell'attuale crisi economica, poi, si è passati in molti paesi dalla stagnazione ai tagli radicali. Tra il 2008 ed il 2012 i paesi europei nel complesso hanno ridotto le spese per la difesa da 200 a 170 miliardi di euro. A titolo di esempio, la Gran Bretagna prevede di tagliare il suo bilancio del 7% entro il 2015. Solo pochissimi stati membri, come la Polonia, prevedono un aumento delle spese per la difesa.

Parlare solo di bilancio, però, non consente di valutare appieno la situazione. Occorre infatti ricordare che gli stati europei non sono in grado di ottenere dalla spesa per la difesa un pieno ritorno in termini di capacità. La mancanza di una difesa europea integrata impone infatti costi elevatissimi a causa delle inutili duplicazioni di strutture, infrastrutture ed equipaggiamenti, creati e mantenuti autonomamente da ogni paese, e a causa delle inefficienze provocate da un mercato continentale di fatto non integrato. L'insufficienza quantitativa dei bilanci della difesa sarebbe assai meno gravosa sulle strutture militari se i fondi disponibili non venissero spesi in modo così frammentato all'interno dell'Ue.

A peggiorare ulteriormente le cose, gli attuali tagli nei bilanci della difesa stanno avvenendo senza che si sia pensato a istituire alcuno strumento di coordinamento tra gli stati membri. Per cui è possibile, anzi è probabile, che diversi stati membri stiano cancellando capacità che essi soli possedevano per poter continuare a finanziare il mantenimento di altre capacità meno di nicchia, e quindi già possedute in abbondanza da altri stati membri. In altre parole, senza un coordinamento dei tagli l'Europa nel suo complesso sta perdendo preziose capacità militari.

Già prima della crisi erano risultati evidenti alcuni deficit in capacità chiave, emersi in occasione degli interventi militari delle forze europee. Ad esempio l'intervento in Libia non sarebbe stato possibile senza le capacità di rifornimento aereo, sorveglianza, e la capacità di colpire bersagli con precisione delle forze americane. Un giudizio politico sull'opportunità di quell'intervento non interessa in questa sede: interessa rilevare che se l'Ue nel prossimo futuro riterrà necessaria, per la propria sicurezza, una missione simile, non sarà in grado di provvedere autonomamente al soddisfacimento di questo interesse.

Questo stato di cose va avanti da decenni, ma si è affacciato alla ribalta del discorso pubblico solo recentemente a causa della crisi economica. Nel corso degli ultimi anni sono state messe in piedi diverse iniziative per ottenere un miglior ritorno in termini di capacità dalle spese per la difesa sulla base della condivisione tra più paesi dei costi di

ricerca, produzione o gestione degli assetti militari. Queste iniziative sono normalmente denominate come iniziative di *pooling and sharing* (P&S) e rientrano grosso modo in tre categorie. La prima è quella delle iniziative che prevedono lo sviluppo, la produzione e l'acquisto in comune di una piattaforma o un sistema: un esempio è il caccia di produzione italo-anglo-ispano-tedesco Eurofighter. La seconda categoria di P&S comprende le iniziative di condivisione di una struttura militare, ad esempio una unità militare multinazionale come la *South Eastern European Brigade* (SEEBrig), centrata su un reggimento di fanteria italiano più contributi aggiuntivi di Albania, Bulgaria, Grecia, Macedonia, Romania e Turchia. Infine, la terza categoria comprende capacità militari di nicchia, possedute da un numero limitato di paesi, che vengono da questi messe a disposizione degli altri partner europei in cambio della possibilità di utilizzare capacità più costose.

Le iniziative di P&S possono essere sviluppate all'interno di un rapporto bilaterale, multilaterale, regionale o Ue. Ad esempio, Gran Bretagna e Francia hanno recentemente stretto un accordo, detto di Lancaster House dal nome del palazzo dove è stato negoziato, che prevede un ampio ventaglio di aree di possibile cooperazione per lo sviluppo e l'acquisizione di capacità costose ma necessarie per i due paesi. Un accordo di carattere multilaterale è invece quello che ha dato origine all'*Organisation conjointe de coopération en matière d'armement* (Occar), organizzazione intergovernativa dotata di personalità giuridica che gestisce alcuni progetti di sviluppo di alto profilo che coinvolgono i suoi membri Belgio, Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia, e Spagna. Come esempio di accordo di P&S di carattere regionale va menzionata la *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO), che include Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca e Islanda. Notevole perché include paesi Nato ma anche neutrali, membri dell'Ue e non, NORDEFECO prevede iniziative comuni di addestramento ed esercitazioni multinazionali, strutture educative condivise, e un crescente numero di iniziative di condivisione delle attività di manutenzione degli equipaggiamenti comuni dei membri.

A livello Ue, l'istituzione preposta allo stimolo di iniziative di condivisione è l'Agenzia europea della difesa (*European Defence Agency*, Eda). In base al Trattato di Lisbona, l'Eda ha il compito di contribuire a individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri e a valutare il rispetto degli impegni assunti dagli stessi; promuovere l'armonizzazione delle esigenze operative; proporre progetti multilaterali e assicurarne il coordinamento e la gestione; sostenere la ricerca sulle tecnologie della difesa, e coordinare e pianificare attività di ricerca congiunte; contribuire a individuare e, se del caso, attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, e per migliorare l'efficacia delle spese militari. In tutte queste aree l'Eda sta facendo sforzi notevoli, impossibili da sintetizzare in questa sede. Per quanto riguarda specificatamente le capacità militari, l'agenzia ha sviluppato insieme con gli stati membri un Piano di azione per le capacità che fissa 12 aree di intervento prioritarie sulle quali focalizzare gli sforzi comuni, e che ha quindi il merito di coordinare per la prima volta gli sforzi su obiettivi condivisi e rilevanti. Punti deboli dell'agenzia sono però la sua scarsissima dotazione finanziaria, sufficiente a finanziare quasi solo le spese per il personale e la gestione, ma soprattutto l'avversione di quegli stati membri dell'Ue che non vedono di buon occhio le iniziative Ue nel campo della difesa, come la Gran Bretagna.

Sebbene la diffusione di accordi di condivisione appaia come uno sviluppo auspicabile, vanno messe in evidenza diverse problematiche. Le iniziative di P&S, come ricordato sopra, si inseriscono in quadri differenti, da quello dei rapporti bilaterali o multilaterali al quadro Ue: esse si sovrappongono dal punto di vista geografico e funzionale, creando gerarchie di cooperazione e una ragnatela confusa di progetti di sviluppo, acquisizione e condivisione difficile da ricondurre all'interno di un quadro coerente e strategicamente orientato come quello proposto dal Piano di azione dell'Eda. Inoltre alcuni accordi di P&S presentano caratteri difficilmente compatibili con il quadro europeo, ad esempio l'esclusività inizialmente prevista dall'accordo bilaterale di Lancaster House. La proliferazione incontrollata di iniziative di P&S rischia quindi di vedere sorgere accordi che separano gruppi di stati membri dal resto dell'Unione dal punto di vista del regolamento del mercato della difesa, minando di fatto la tenuta complessiva del progetto di integrazione europea.

Altro punto delicatissimo è che la condivisione di assetti militari implica anche una dipendenza militare reciproca, e quindi una limitazione dell'autonomia decisionale delle autorità nazionali. Che cosa succederebbe infatti se uno stato membro si trovasse a dover mettere a disposizione un asset cruciale per una missione a cui quello stato è fortemente contrario? È evidente che rendersi dipendenti gli uni con gli altri implica anche accettare di partecipare, o quantomeno di non ostacolare neanche con un comportamento passivo, anche missioni che non si condividono. Dal punto di vista politico si tratta di una concessione notevole verso la quale finora gli stati membri hanno dimostrato una palese riluttanza. Tuttavia il dilemma è ineludibile: se si vuole maggiore integrazione degli strumenti bisogna accettare anche una maggiore condivisione degli obiettivi per il cui raggiungimento quegli strumenti verranno utilizzati.

Non vanno dimenticate, infine, le problematiche di natura più strettamente tecnico-economica. La messa in comune della ricerca e della produzione di materiali e armamenti implicherebbe certamente una riduzione delle attuali duplicazioni, e quindi la chiusura di diverse aziende del settore che oggi si reggono grazie ad ordinazioni nazionali. Inoltre, i programmi di sviluppo cooperativo tra più stati membri soffrono spesso di gravi inefficienze dovute alla difficoltà di armonizzare i requisiti specifici di ogni nazione, ad inefficienze amministrative, alle difficoltà di suddivisione dei carichi di lavoro.

1.3. I possibili passi in avanti: coordinamento dei tagli e degli investimenti

Per fare un passo in avanti occorre superare due argomenti, uno pretestuoso e uno reale. Quello pretestuoso sta nella strenua difesa del concetto di sovranità: dopo aver ceduto la sovranità monetaria e in procinto di rinunciare a quella di bilancio, gli stati membri dell'Ue sono restii a fare concessioni in quelli che da sempre sono stati considerati i pilastri della statualità, la politica estera e quella della difesa. Ma la realtà è che per i paesi europei, nella loro attuale frammentazione, tali pilastri sono diventati in realtà simulacri, perché sovranità significa la capacità di prendere decisioni e di concretizzarle autonomamente. Ad oggi questo non è pienamente possibile nel campo della difesa neanche per paesi che, come Francia o Gran Bretagna, hanno sempre considerato il proprio strumento militare come una leva fondamentale nel campo delle relazioni esterne.

La perdurante crisi finanziaria, la stanchezza dell'opinione pubblica per missioni militari assai costose e che esigono un pesante tributo di sangue, la convinzione diffusa che ormai non esista una minaccia da contrastare con forze armate convenzionali, sono fattori che hanno indotto quasi tutti i paesi europei a drastici tagli nelle risorse dedicate alla difesa, tagli che potrebbero aggravarsi e che costringono i governi a ridimensionare il rispettivo strumento militare. Ne stanno risultando forze armate che sono poste di fronte alla scelta se rinunciare a specifiche capacità militari, oppure se mantenerle tutte con la certezza che alcune saranno dimensionalmente al di sotto della massa critica necessaria per agire e pertanto manterranno un valore solamente simbolico. In questa situazione, non esistendo altre vie di scampo, è necessario che i responsabili politici, i ministri della difesa dei paesi che stanno ridimensionando le rispettive forze armate, si siedano attorno ad un tavolo, sotto la guida dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, e coordinino le decisioni riduttive, in modo che collettivamente nel quadro dell'Unione siano disponibili tutte le capacità necessarie e nella quantità minima necessaria. Certo a tal fine è necessaria una piena fiducia reciproca che al momento del bisogno nessuno si tirerà indietro, ma l'alternativa è l'incapacità assoluta dei singoli paesi di avere una qualche rilevanza in qualsiasi scenario di intervento militare, anche il più benigno.

Il secondo preconcetto da superare, quello reale, è da riferire alla base industriale nel settore della difesa. Oggi non solo i paesi più grandi ma anche alcuni di quelli minori dispongono di un complesso di capacità industriali considerato strategico, da difendere ad ogni costo, sia per motivi di avanzamento tecnologico, sia, più semplicemente, per il mantenimento di posti di lavoro altamente qualificati. Da qui la nascita di programmi autarchici, o pseudo tali dal momento che buona parte dei componenti viene acquisita sul mercato libero, con una proliferazione di sistemi senza alcun senso economico od operativo (si consideri il numero di diversi tipi di blindati in produzione oggi in Europa). Tuttavia, quando la magnitudo di un programma è tale da non potere essere affrontata singolarmente, si giunge finalmente alla decisione di una collaborazione, in particolare in campo aeronautico con gli esempi di Jaguar, Alfajet, Tornado, Eurofighter. Una strada virtuosa? Solo apparentemente, perché l'esigenza di proteggere i propri produttori troppo spesso ispira a chi redige il requisito nazionale una qualche specificità, che casualmente può essere soddisfatta solo da un equipaggiamento prodotto dall'industria nazionale, con il risultato di configurazioni progressivamente divergenti, con buona pace del concetto di interoperabilità, con esplosione di costi ed intollerabili aggravii dell'onere logistico.

In questo caso però, come abbiamo detto, le motivazioni sono concrete e occorre trovare una soluzione pragmatica al problema, soluzione che anche in questo caso si può trovare nel concetto di specializzazione e di salvaguardia delle rispettive nicchie di eccellenza. Si guardi a quanto avviene negli Stati Uniti, dove i senatori di ciascuno stato sono particolarmente sensibili agli interessi industriali locali: le imprese impegnate nella produzione del Lightning II, il ben noto F35, sono localizzate in 46 stati diversi dell'Unione, con il risultato che nel Senato Usa ci sono 92 sostenitori del programma su 100 senatori. Se si applicasse una strategia industriale altrettanto intelligente in Europa, valorizzando le capacità presenti nei vari paesi ma evitando ridondanze e sovrapposizioni, non dovrebbe essere difficile giungere all'emanazione di requisiti davvero comuni, ipotizzando magari un'integrazione funzionale degli uffici omologhi dei

diversi stati maggiori nazionali. Questo comporterebbe certamente tempi ridotti per lo sviluppo dei singoli programmi, reali e sostanziosi abbattimenti dei costi sia di produzione, sia soprattutto di esercizio, una piena interoperabilità di impiego, con straordinari vantaggi sul piano operativo e prima ancora su quello addestrativo. Certamente anche per un simile risultato è indispensabile un onesto accordo a livello politico, sia tra i ministri della difesa che tra i responsabili delle politiche industriali, ma in questa fase storica non ci sono alternative.

In conclusione, le risorse che attualmente, e nel prevedibile futuro, gli stati membri dell'Unione potranno dedicare alla difesa sono di entità tale da non consentire più il mantenimento di sufficienti capacità nazionali e si rende necessario integrare le rispettive strutture, al punto da renderle mutuamente interdipendenti. Così come mutuamente interdipendenti dovranno diventare i sistemi industriali nazionali, che potranno efficacemente coordinare le proprie capacità se gli stati maggiori attueranno un'efficace politica di convergenza dei rispettivi requisiti. A questo punto l'armonizzazione delle politiche estere nazionali, in un'unica e coerente grande politica estera dell'Unione diventerà una necessità ineludibile. Si tratta di un rovesciamento dei processi evolutivi: non più una decisione politica unificante che porta ad una integrazione degli strumenti industriali e militari, ma una cooperazione che nasce dai fatti e porta inevitabilmente ad una politica comune.

2. L'elemento istituzionale

di Gianni Bonvicini e Giovanni Faleg

2.1. Introduzione

Questo capitolo discute le novità istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona nella cooperazione in materia di sicurezza e di difesa - Politica di sicurezza e di difesa comune (Psdc) - volte ad ottenere migliore coordinamento interno, ed una gestione più efficiente e coerente delle strutture per la gestione delle crisi.

Tuttavia, contraddicendo le aspettative di un'Unione più efficace e coerente come *security provider*, la Psdc post-Lisbona ha incontrato notevoli difficoltà sia in termini operativi che istituzionali. La prima parte del capitolo introduce brevemente le principali modifiche del Trattato e spiega come sono evolute le strutture del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) negli anni successivi alla sua entrata in vigore, mettendo in luce le attuali criticità della Psdc. La seconda parte offre delle raccomandazioni su possibili revisioni al fine di rendere più efficace, coerente e "comune" la politica di sicurezza e difesa, con un focus particolare sulla possibile attuazione della *Permanent Structured Cooperation* (PeSCo) nel settore della difesa.

2.2. La situazione attuale: i problemi del post Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona dedica alla politica estera e di sicurezza una nuova sezione ed introduce nuove disposizioni per la cooperazione europea in questo settore.

I due provvedimenti principali che vanno ad incidere sulle dinamiche della Psdc sono:

- la creazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per la Politica estera e di sicurezza e vice presidente della Commissione (art. 18 e 27);
- la creazione del Seae (art. 27), in funzione dal 1 dicembre 2010.

Nel solo ambito Psdc, le principali novità del Trattato di Lisbona sono:

- l'introduzione della **cooperazione strutturata permanente**, disciplinata dall'art. 46, nello sviluppo delle capacità militari "per gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative" (art. 42 (6));
- l'introduzione di una **clausola di reciproca difesa** (art. 42 (7)) e la **clausola di solidarietà** in caso di attacco terroristico o di disastro naturale o di origine antropica (art. 222). L'applicazione della clausola di reciproca difesa in caso di aggressione armata, tuttavia, non pregiudica gli impegni assunti in ambito Nato e non incide sulla politica di sicurezza di alcuni stati membri (es. paesi neutrali);
- l'istituzionalizzazione ed **estensione delle Missioni Petersberg** (art. 43) già decise nell'ambito della Strategia di sicurezza europea, che quindi includono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti;
- la definizione dei tre tipi di **cooperazione rafforzata** (art. 20) nel settore della difesa. Oltre alla cooperazione strutturata permanente, menzionata sopra, viene descritto con maggiore precisione il ruolo dell'**Agenzia europea per la difesa** al fine di migliorare le capacità militari degli stati membri (art. 42.3); inoltre, sul piano operativo, il Trattato di Lisbona introduce la possibilità, prevista dagli art. 42 (5) e 44 (1), di costituire una **coalizione di stati volenterosi** per eseguire lo svolgimento delle missioni Ue su delega del Consiglio risultante da un voto all'unanimità. Questo elemento di novità ha il merito di facilitare, in potenza, le operazioni di pianificazione e condotta di una missione, riducendo quindi la macchinosità insita in un presa di decisioni che coinvolge 27 stati membri e favorendo l'istituzionalizzazione del concetto di *lead nation*;
- la possibilità di creare uno *start up fund* per le missioni Psdc urgenti basato su contributi degli stati membri, al fine di rendere più veloce ed efficace il finanziamento, e quindi la pianificazione di missioni di reazione rapida e relativo procurement (art. 41.3).

A fronte di queste novità, le procedure di decision-making nel campo della sicurezza e della difesa sono rimaste sostanzialmente intatte, e rigorosamente legate al principio dell'unanimità (art. 42.4).

Il Trattato di Lisbona ha reso l'Unione europea la "casa" del *comprehensive approach*. Lisbona non ha tuttavia consegnato il Seae "chiavi in mano". Dalla sua entrata in funzione (1° dicembre 2010), il Seae ha progressivamente integrato le strutture permanenti per la gestione civile e militare delle crisi e i comitati intergovernativi. Le prime comprendono la nuova Direzione per la gestione delle crisi e la pianificazione (*Crisis Management and Planning Directorate*, Cmpd), la Capacità civile di pianificazione e condotta (*Conduct and Planning Civilian Capability*, Cpcc) e lo Stato maggiore dell'Ue (*Military Staff of the European Union*, Eums). Secondo questa organizzazione, il Cmpd si occupa della pianificazione strategica delle missioni Psdc ed ha in carica la creazione di sinergie fra le componenti civili e militari. Il Cpcc si

occupa di pianificazione operativa e condotta delle missioni civili, mentre Eums copre *early warning, situation assessment* e pianificazione strategica per le attività Psdc. Infine, l'*Operations Center* (OpCen) è entrato anch'esso a far parte del Seae, sebbene sia stato utilizzato per la prima volta solo nel marzo 2012 in supporto all'operazione nel Corno d'Africa. I comitati intergovernativi sono composti dai rappresentanti degli stati membri (diplomatici, esperti e personale militare) e includono il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CivCom), il Comitato militare (Cmue), il Comitato politico e di sicurezza (Cops), i Rappresentanti speciali, le delegazioni Ue e il Gruppo politico militare. Il quadro istituzionale è completato dai desk tematici e geografici e dalle Dg della Commissione (es. Sviluppo e cooperazione, Aiuti umanitari, Giustizia e Affari interni) e gli altri organi del Consiglio (es. Coreper) legati alla sicurezza. L'Alto rappresentante, assieme al *Crisis Management Board* (Cmb), discutono aspetti organizzativi e di coordinamento nella risposta, gestione e prevenzione delle crisi al fine di assicurare coerenza nell'azione esterna.

Il "make up" istituzionale è quindi fortemente orientato verso un approfondimento del *comprehensive approach*, teso a rinforzare la coordinazione e la coerenza a livello orizzontale (interistituzionale) e verticale (dalla presa di decisioni fino al teatro delle operazioni).

L'obiettivo del Trattato di Lisbona era di aumentare l'unitarietà, l'efficacia e la coerenza della politica estera e di sicurezza dell'Unione. A tre anni e mezzo dall'entrata in vigore, le aspettative sono state in gran parte deluse. Nella prassi, l'Unione europea si è dimostrata un attore in crisi d'identità, incapace di difendere i propri interessi attraverso azioni coerenti e coese, e inadatto ad intervenire adeguatamente nei teatri di crisi. Il *comprehensive approach* non si è tramutato in una vera *comprehensive action*.

Le missioni di *crisis management* possono essere considerate la cartina tornasole. A fronte di un vicinato sempre più instabile, in particolare nell'area mediterranea e mediorientale, gli interventi Psdc sono drasticamente diminuiti nei quattro anni successivi all'entrata in vigore del Trattato e si sono contraddistinti per il loro basso profilo (ad esempio la missione Euavsec per ristabilire la sicurezza nell'aeroporto di Juba, in Sud Sudan), o per la loro assenza in teatri in cui l'Unione avrebbe avuto la responsabilità di intervenire (leggi Libia e Mali). Quindici anni dopo il fallimento nei Balcani, l'Ue ha dimostrato di non aver imparato granché se non sulla carta. Nei fatti, la dipendenza dalla Nato o dagli Stati Uniti (Libia) e l'interventismo di ex potenze coloniali (Francia in Mali) sono rimaste la principale garanzia della sicurezza in Europa, con buona pace di chi si aspettava una maggiore responsabilità e maturità dell'Unione nel gestire i problemi nel vicinato.

Particolarmente grave appare lo squilibrio fra i mezzi civili, di cui si è fatto un uso abbondante nell'ultimo decennio, e l'inadeguatezza o il mancato utilizzo degli strumenti militari comuni. L'unica eccezione in tal senso sono le missioni in atto nel Corno d'Africa, dove si assiste ad un'applicazione del *comprehensive approach* che include sia misure civili che militari nella lotta alla pirateria.

La crisi esistenziale della Psdc ha diverse cause. Vi è sicuramente un problema di leadership, sia in termini di management delle nuove strutture (Seae) che di volontà politica da parte degli stati membri. Il mandato di Catherine Ashton è stato oggetto

delle critiche più disparate, molte delle quali non del tutto ingiustificate. La poca sensibilità dell'attuale Alto rappresentante per lo sviluppo delle capacità militari è nota ed ha certamente portato la Psdc in controtendenza rispetto a quanto operato dal suo predecessore, Javier Solana. La scarsa volontà politica degli stati membri ha contribuito ulteriormente a marginalizzare la Psdc, a cominciare dall'accordo franco-britannico del 2010, che ha segnato il ritorno di forme di interventismo unilaterale o bilaterale e legate a *coalitions of the willing* spontanee e non strutturate; senza contare il ruolo passivo della Germania, tradizionalmente riluttante ad utilizzare la forza militare, e degli altri stati membri, restii a finanziare onerose missioni in tempi di austerità caratterizzati da un sempre più precario rapporto fra le classi politiche e l'elettorato.

A questo vanno ad aggiungersi l'incapacità del dibattito strategico di fissare priorità comuni ed a lungo termine - problema al quale le attuali iniziative non sembrano porre una soluzione; e problemi interni al Seae. Tali problemi sono in parte ereditati dai conflitti interistituzionali fra Consiglio e Commissione che hanno caratterizzato i primi venti anni della Pesc; ma hanno anche a che vedere con la necessità di creare da zero una *working relationship* efficace sia con le diplomazie nazionali che fra le strutture civili e militari, per la prima volta riunite sotto lo stesso tetto.

Un'analisi a parte meritano le parti del trattato che aprono la strada verso una maggiore integrazione europea nel settore della difesa. Gli articoli 42,6 (PeSCo), 42,7 (difesa in caso di aggressione), l'intero art. 46 (ancora PeSCo) e il Protocollo n. 10 (criteri per la partecipazione alla PeSCo) costituiscono la base per avviare una cooperazione di tale portata.

La PeSCo si distingue per la sua estrema flessibilità, avendo ben pochi vincoli formali. Non esiste un numero minimo di paesi che ne debbano fare parte, non è necessaria un'iniziativa dell'Alto rappresentante ma solo l'impegno di un piccolo gruppo di governi, non vi è alcuna necessità di controllo preventivo da parte della Commissione o dello stesso Alto rappresentante. Si prevede inoltre l'uso del voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio sia nella fase di avvio che in quelle successive di eventuali *opting in* o di sospensione di uno stato membro (in questi due ultimi casi solo da parte del Consiglio PeSCo). Anche per gli stati membri che volessero uscire spontaneamente dalla PeSCo, l'unica formalità richiesta è una semplice notifica al Consiglio.

Se poi si guarda ai criteri previsti dal Protocollo n. 10 per il giudizio di "idoneità", essi non hanno nulla da spartire con la severità di quelli varati a Maastricht per la partecipazione all'euro. Si tratta di prescrizioni piuttosto generiche senza l'indicazione di cifre precise, ma solo di più "intense capacità di difesa". Per partecipare alla PeSCo insomma, verrebbe da dire, più che *able* bisogna essere *willing*.

Eppure a distanza di più di quasi quattro anni dalla entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la prospettiva di una applicazione di questi importanti articoli per il futuro della difesa europea si è fatta quanto mai aleatoria. La estrema flessibilità delle regole e dei criteri non ha per nulla aiutato gli stati europei a dare vita alla PeSCo. Anzi, le prospettive sono addirittura peggiorate.

Si potrebbe credere che la crisi finanziaria che ha colpito l'Ue nel suo insieme abbia oggettivamente rallentato la marcia verso la PeSCo. Ma lo stesso argomento può essere rovesciato, calcolando il peso di quelli che vengono definiti come "costi della non-Europa della difesa" sui bilanci nazionali, che malgrado i tagli drastici in questo settore continuano ad alimentarsi di duplicazioni e sprechi in termini di uomini e materiali.

In realtà l'ostacolo principale è quello della volontà politica a muoversi verso l'attuazione della PeSCo. L'accusato numero uno è certamente la Gran Bretagna, che in questi ultimi due decenni ha condotto una politica incoerente nei confronti della difesa europea, prima con il rilancio di St. Malo e il contributo alla definizione degli *Headline Goals*, poi con l'accettazione di un testo il meno vincolante possibile come quello emerso da Lisbona, infine con il passo indietro dagli impegni europei attraverso il varo di alleanze strettamente bilaterali con la Francia, sia in tema di armamenti che di missioni militari. Va anche tenuto presente che gli inglesi, al di fuori della missione navale Atalanta, non hanno preso parte ad altre iniziative autonome della Psdc in Africa o altrove in cui non fosse anche coinvolta la Nato; hanno respinto la proposta di un quartiere generale dell'Ue avanzata dal gruppo di "Weimar Plus" (Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna); sono presenti in un solo *Battle Group* con l'Olanda; si rifiutano di finanziare in modo adeguato l'Eda.

Di fronte a questo blocco "ideologico", si manifesta un'ambiguità di fondo della Francia. Né con la presidenza Sarkozy né con Hollande il paese ha seriamente dimostrato di volere assumersi una precisa responsabilità e una guida nel campo dell'integrazione europea della difesa. La dimensione europea rimane secondaria e gli interessi nazionali prevalgono senza alcuno scrupolo di fronte alle lentezze dell'Ue, come avvenuto in Libia o in Mali.

La Germania infine continua ad essere il "leader riluttante" sia in ambito Psdc che in quello delle *coalitions of the willing* di questi ultimi anni. Dopo l'iniziativa del gruppo di Weimar, la volontà tedesca di sostenere la PeSCo si è rapidamente dissolta.

Sul piano più strettamente strutturale, le debolezze europee nella direzione del progetto PeSCo si possono individuare nell'assenza di un formale Consiglio dei ministri della difesa - sebbene i ministri si riuniscano periodicamente nel *board* dell'Eda - di un quartiere generale ben oltre i limiti dell'attuale OpCen, nel rifiuto di usare nelle missioni Ue uno dei pochi strumenti militari europei a disposizione (i *Battle Groups*) e nell'inadeguato impegno all'interno dell'Eda.

2.3. I possibili passi in avanti: comprehensive action e PeSCo

L'elemento istituzionale soffre come gli altri elementi delle divergenze ed incompatibilità fra gli stati membri circa gli obiettivi strategici della Psdc - e, di conseguenza, circa il design istituzionale per perseguire tali obiettivi. Perciò qualsiasi passo in avanti di natura istituzionale rischia di avere un impatto limitato se le questioni "a monte" non sono risolte, ovvero senza l'adozione di una nuova strategia di sicurezza che definisca le priorità d'azione per i prossimi 15-20 anni.

Detto questo, la componente istituzionale può anch'essa avere un ruolo chiave in virtù della capacità delle istituzioni di inquadrare e modificare le preferenze degli attori.

Si suggeriscono pertanto le seguenti modifiche all'attuale assetto istituzionale della Psdc:

- Il *comprehensive approach* si traduce in *comprehensive action* se e solo se l'Unione dispone di capacità e strutture militari e civili adeguate. Il *comprehensive approach* passa necessariamente attraverso la creazione, all'interno del Seae, di una struttura permanente ed integrata di comando e controllo per le operazioni militari e le missioni civili.
- Occorre definire più nel dettaglio, da un punto di vista politico e strategico, il ruolo delle cooperazioni rafforzate nello sviluppo della Psdc. Gli ultimi tre anni hanno dimostrato i limiti di un processo decisionale a 27 sia in termini di reazione rapida alle crisi (leggi mancato utilizzo dei *Battle Groups*), che sotto il profilo della pianificazione dei programmi di sviluppo delle capacità militari a medio-lungo termine (*pooling and sharing*).
- Passi più concreti devono essere fatti in direzione di un bilancio comune della difesa, specificando come questo obiettivo può essere reso compatibile con le cooperazioni rafforzate di cui sopra.
- Vi è, infine, la questione (politica più che istituzionale) della leadership. Spetterebbe all'Alto rappresentante agire da *consensus builder* fra gli stati membri e le istituzioni, nella definizione delle priorità strategiche dell'Unione. Le *working procedures* dovrebbero riflettere questa necessità, ad esempio fissando procedure standard e più strette consultazioni con gli stati membri nell'elaborazione della strategia di sicurezza.

Una riflessione particolare merita la possibilità di attuare la PeSCo. Di fronte all'estendersi delle minacce e instabilità nel vicinato dell'Ue; all'emergere di nuovi attori di sicurezza nelle regioni limitrofe come la Turchia o i paesi del Golfo; all'allontanarsi degli Stati Uniti dal teatro europeo e mediterraneo ed infine all'approfondirsi della crisi economica che impone razionalizzazione nella spesa per la difesa attraverso il P&S, la risposta dell'Ue non potrà tardare se si vorrà evitare la frammentazione di uno dei pilastri più innovativi e vitali dell'unificazione politica europea.

Il cammino verso la PeSCo andrebbe quindi ripreso, anche in vista del Consiglio europeo di dicembre 2013 che tratterà i seguenti temi:

- a) l'efficacia, visibilità e impatto della politica di sicurezza e difesa comune;
- b) lo sviluppo delle capacità civili e militari in sostegno di tale politica;
- c) il rafforzamento della base industriale comune.

Se questi sono gli argomenti principali la vera questione resta quella di inquadrarli credibilmente in una cornice istituzionale meglio definita: di qui la necessità di un ricorso alla PeESCO.

Per attuare la PeSCo è abbastanza evidente che si dovrebbe operare con impegni progressivi ed in particolare:

- il gruppo di paesi da coinvolgere fin dall'inizio dovrebbe essere necessariamente limitato e incompleto. Probabilmente non ci saranno quindi la Gran Bretagna, la Danimarca e altri stati membri formalmente neutrali; d'altronde come visto non è

il numero di paesi a condizionare l'avvio della PeSCo. Sicuramente dovrebbero essere rappresentati i firmatari della proposta Weimar Plus: Francia, Germania, Italia, Polonia, e Spagna;

- i paesi aderenti dovrebbero impegnarsi ad attivare fra di loro i *Battle Groups* necessari a dare credibilità alle missioni Ue che dovessero avviarsi;
- i paesi PeSCo dovrebbero rafforzare la loro cooperazione all'interno dell'Eda con programmi di ricerca e procurement comuni;
- a guidare la PeSCo sarebbe un Consiglio dei ministri della difesa presieduto, come previsto dal Trattato, dall'Alto rappresentante;
- il Seae - in collaborazione con lo Stato maggiore e il Comitato militare dell'Ue - dovrebbe dare vita ad un Quartiere generale PeSCo ed inoltre avrebbe il compito di assicurare la coerenza fra l'uso degli strumenti militari e civili;
- i paesi PeSCo dovrebbero rendere automatica la clausola dell'art. 42.7 di difesa in caso di aggressione;
- andrebbe successivamente creato un bilancio *ad hoc* per le azioni della PeSCo;
- infine le istituzioni della PeSCo dovrebbero dialogare costantemente con il Parlamento europeo e dovrebbero trovare le necessarie forme di collaborazione e legittimazione sulle decisioni che verranno prese, a cominciare da quelle relative all'uso delle risorse del bilancio *ad hoc*.

Naturalmente la PeSCo così delineata dovrebbe rimanere aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi in un secondo momento, ed in una prima fase si limiterebbe a condurre missioni militari di bassa o media intensità onde evitare contraccolpi negativi nelle prime esperienze operative.

Non sarà facile intraprendere questo cammino con il consenso della maggioranza qualificata dei 27 (domani 28) paesi membri dell'Ue. Andrebbero quindi previsti due scenari alternativi:

1. il primo è ovviamente quello di rimanere all'interno delle regole previste dal Trattato di Lisbona cercando di ottenere la maggioranza necessaria per avviare la PeSCo fra un numero limitato di paesi;
2. il secondo è quello di procedere verso la cooperazione strutturata permanente al di fuori della cornice del trattato e di dare vita ad una specie di *Defence Compact*, riassorbibile in un secondo tempo nel Trattato. Questo tragitto potrebbe in teoria portare con il tempo ad una saldatura fra membri dell'Eurozona e della PeSCo, aperta naturalmente a future adesioni in entrambi i *cluster*.

Nell'uno o nell'altro caso, un eventuale avvio della PeSCo riporterebbe in primo piano anche il tema del "governo politico" dell'Ue e quindi di un rinnovato impulso verso quella unificazione politica che oggi viene invocata per il governo dell'Euro e dell'economia. Di qui la possibilità concreta di una saldatura fra Eurozona ed Eurodifesa.

3. L'elemento scientifico-tecnologico

di Federica Di Camillo e Nicolò Sartori

3.1. Introduzione

Le attività di ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico nei settori della sicurezza e della difesa rappresentano un elemento fondamentale per permettere all'Europa di affrontare adeguatamente la rapida evoluzione dei rischi e delle minacce che caratterizzano tanto il quadro internazionale che quello interno, e di procedere verso una maggiore integrazione nel settore della difesa.

3.2. La situazione attuale: confusa competizione di agende tecnologiche

Attualmente, tuttavia, il modello di *governance* adottato in ambito europeo per tale settore non garantisce una gestione efficiente ed efficace delle attività di ricerca e sviluppo tecnologico (R&T), generando una serie di costi economici e politico-strategici, che ricadono direttamente sull'Ue, sugli stati membri e sui loro cittadini.

La moltiplicazione degli *stakeholder* istituzionali coinvolti nei processi di R&T per la sicurezza e per la difesa, e la sovrapposizione dei loro ruoli, rappresenta una delle principali debolezze di tale modello. Basti pensare a come le attività svolte in ambito nazionale dai singoli Ministeri della Difesa e degli Interni si intreccino con i progetti finanziati dall'Eda e con le iniziative avviate dalla Commissione europea (Ce) a partire dai primi anni 2000. Queste ultime includono R&T in materia di sicurezza finanziata nella fase finale del 6° Programma quadro (PQ), in tutto il 7° PQ e nel prossimo programma *Horizon 2020* che, come auspicato nei lavori preparatori, dovrebbe mirare a "sostenere le politiche dell'Unione per la sicurezza interna ed esterna, le politiche in materia di difesa". Ad essi si aggiungono le attività di R&T svolte in ambito Nato, i programmi congiunti gestiti dall'Occar e le iniziative multilaterali avviate a livello intergovernativo.

A rendere il quadro ancora più intricato, vi è poi tutta l'attività di R&T spaziale i cui risultati hanno applicazione nei settori della sicurezza e della difesa. In tale ambito - oltre a buona parte degli *stakeholder* già menzionati - entra in gioco l'Agenzia spaziale europea (*European Space Agency, Esa*), vero motore dell'innovazione tecnologica in ambito spaziale. Importanti *stakeholder* sono ovviamente le agenzie nazionali ed i Ministeri della Ricerca dei singoli paesi membri, che hanno un ruolo fondamentale nello sviluppo di sistemi spaziali con applicazioni per la sicurezza (es. Cosmo-SkyMed e Pleiades).

Alla complessità che caratterizza il lato istituzionale, si associa l'estrema frammentazione degli enti e istituti di ricerca, università, e piccole e medie imprese impegnate in attività di innovazione e sviluppo tecnologico, soprattutto nel settore della sicurezza. L'assenza di un solido network europeo in grado di mettere a fattor comune le competenze, e canalizzare le iniziative di questi attori, rappresenta un forte limite per lo sviluppo di un settore che voglia essere realmente europeo. Il rischio è di mantenere in essere dei *cluster* nazionali autoreferenziali che riducono l'efficacia e l'efficienza dell'intera *value chain* dell'industria della sicurezza, difesa e aerospazio.

Nell'ultimo decennio, gli sforzi compiuti in ambito europeo nel tentativo di rendere più razionale ed integrato il modello di gestione delle attività di R&T sono stati in parte frustrati da una serie di difficoltà. Le differenti priorità strategiche degli stati membri, il tentativo di "proteggere" le industrie nazionali - per questioni occupazionali o per tutelare particolari settori tecnologici di punta - i diversi standard e requisiti nazionali, hanno infatti determinato la proliferazione di agende tecnologiche quasi esclusivamente nazionali e la duplicazione, spesso inefficiente, dei fondi alla ricerca e allo sviluppo tecnologico. A ciò va aggiunto, in ambito europeo, la ricorrente competizione - talvolta conflittualità - tra le diverse istituzioni e agenzie, per la responsabilità e le modalità di gestione dei programmi di R&T e dei fondi ad essi allocati: si pensi ai principi della competizione e del ritorno geografico applicati rispettivamente dalla Commissione e dall'Esa.

Il quadro di elezione per la cooperazione sul *dual-use* è stato finora individuato nel quadro di cooperazione europeo per la ricerca in materia di sicurezza e di difesa (*European Framework Cooperation, Efc*) istituito su iniziativa dell'Eda nel 2009 tra Commissione, Eda ed Esa. Per quel che riguarda la relazione Eda-Ce, l'Efc ha dato finora risultati abbastanza modesti, ed illustra una serie di limiti di attuazione che dovrebbero essere spunto per miglioramenti all'interno dell'Efc stesso. Tali miglioramenti dovrebbero avvenire in maniera coordinata con, e potenziata da, *Horizon 2020*, programma che intende coprire, novità rispetto al 7° PQ, anche l'*external security*.

Lo scopo annunciato dell'Efc è quello di assicurare sistematicamente il coordinamento degli investimenti in R&T separatamente gestiti da Eda, Commissione ed Esa con particolare attenzione alle aree del *dual-use* al fine di evitare duplicazione di R&T tra i settori civile e militare e al contempo migliorare la interoperabilità e la standardizzazione civile-militare.

I maggiori limiti dell'Efc riscontrati per la relazione Eda-Ce nell'ambito del 7° PQ dipendono non tanto e non solo dall'assenza di un bilancio congiunto - con tutto ciò che ne consegue anche a causa di un bilancio "operativo" Eda, cioè per investimenti in progetti e studi, che continua ad essere una quota minoritaria del bilancio complessivo dell'agenzia - ma piuttosto dalla presenza di gestioni, regole e responsabilità separate su tali finanziamenti facenti capo all'Eda (Efc) e alla Commissione (7° PQ).

Si deve rilevare che gli ambiziosi strumenti di coordinamento enunciati dall'Efc non sono stati tutti attivati. In particolare non è stata posta in essere una strategia *top down* comune a Eda e Commissione per lo sviluppo di requisiti tecnici "comuni" duali, che lasciassero poi spazio ad applicazioni "diverse" in ambito Eda e Ce.

Per la tematica Nbc (Nucleare, biologico, chimico, radiologico), fin dall'inizio inclusa nei temi proposti per la relazione Eda-Ce e coperta dalle attuazioni dell'Efc, non c'è stata una condivisione di obiettivi a priori.

Si sono avuti dei tavoli di coordinamento tra i rispettivi comitati di valutazione e di gestione Eda e Ce sui rispettivi bandi R&T in materia Nbc, ma con risultati parziali perché limitati ad una fase successiva alla definizione dei requisiti. Nonostante venga riportato uno scambio regolare di informazioni intrapreso dal 2011 questo non sembra

aver determinato che il progetto dimostratore Nbcr in ambito Ce (7° PQ) e le iniziative Eda nella stesso ambito si siano reciprocamente influenzati. È presto per giudicare visto che il progetto dimostratore partirà nei prossimi mesi e forse la Commissione e l'Eda potranno beneficiare l'una dei risultati finanziati nel quadro di investimenti dell'altra, ma resta il fatto che è stata assente una pianificazione a monte dei requisiti.

3.3 I possibili passi in avanti: una roadmap europea per le tecnologie duali

In questo contesto appare quanto mai necessario uno sforzo di razionalizzazione della *governance* delle attività di R&T. Una razionalizzazione che non si limiti ad un'ottimizzazione amministrativo-organizzativa delle iniziative degli *stakeholder* nazionali ed europei, ma che abbia anche un chiaro focus tematico, e che sia in grado di intercettare e adattarsi ai mutati contesti economici, industriali ed operativi ai quali l'Europa si trova a dover far fronte.

Come dimostrato anche dall'enfasi posta dalla Commissione nell'elaborazione del programma *Horizon 2020*, lo sviluppo di tecnologie duali potrebbe offrire l'opportunità di sfruttare e mettere a fattore comune le convergenze e sovrapposizioni evidenziate in precedenza, in modo da favorire un processo di razionalizzazione, cooperazione e integrazione europea tanto dal punto di vista istituzionale che scientifico-industriale.

Il discorso intorno al *dual-use* richiederebbe diverse premesse poiché il termine stesso può non avere interpretazioni univoche neanche all'interno della stessa categoria di *stakeholder*.

La più importante premessa da fare per capirne la potenzialità è che la tecnologia non è di per sé militare o civile, ma è l'applicazione che fa la differenza. Le fasi del processo di R&T relative a un determinato prodotto o servizio e che precedono l'applicazione devono poter essere comuni ad applicazioni per l'appunto sia civili che militari. È un dato di fatto che la natura civile e/o militare delle future applicazioni di un determinato prodotto o servizio nella maggior parte dei casi può non essere conoscibile a priori e in maniera esaustiva nelle fasi iniziali di R&T. Per ciò detto bisognerebbe favorire lo sviluppo di requisiti tecnici duali, considerando che esistono possibilità di combinare tali requisiti a livello di ricerca di base per i due settori civile e militare, a beneficio di ottimizzazioni delle risorse di bilancio e di *know-how* altrimenti irrealizzabili.

Il *dual-use* non è solo opportuno, ma è anche e soprattutto necessario se consideriamo il suo impatto sul miglioramento dell'interoperabilità e standardizzazione civile-militare. L'importanza dell'interoperabilità va infatti sottolineata perché la cooperazione civile-militare rappresenta un *modus operandi* dal quale non si può prescindere se si considera la natura delle attuali e/o potenziali crisi alle quali l'Ue è chiamata a rispondere. Crisi che illustrano il labile confine tra il concetto di sicurezza (che è di vastissima portata, dagli incerti contorni e in continua evoluzione) e il concetto tradizionale di difesa, e che necessitano di una tipologia di risposte che goda di altrettanta natura di complementarità e sinergia tra sicurezza e difesa.

Come auspicato anche dal Consiglio in alcuni passaggi del processo - non ancora concluso - di definizione di *Horizon 2020*, l'interoperabilità civile-militare deve essere intesa in senso ampio per attività che spaziano dalla protezione civile al soccorso

umanitario, dalla gestione delle frontiere al *peacekeeping* civile. Un'interoperabilità "tecnologica" che, non è superfluo ricordarlo, non può andare disgiunta da un adeguato quadro organizzativo-procedurale e legale.

La necessità di sviluppare tecnologie *dual-use* in grado di rispondere alle esigenze di un numero sempre più ampio di attori - coinvolti in missioni dalla natura estremamente eterogenea - è emerso in modo chiaro in ambito spaziale, portando ai primi importanti risultati di cooperazione ed integrazione a livello europeo. Gli esempi più eclatanti sono ovviamente i due *flagship programme* lanciati dalla Commissione in ambito spaziale - il sistema di osservazione della Terra Gmes-Copernicus e il sistema di navigazione Galileo - i cui servizi applicativi realizzati sulla base di tecnologie sviluppate in ambito europeo saranno a disposizione tanto di operatori di sicurezza e difesa che di utenti civili, pubblici e privati.

Si tratta di uno sviluppo tecnologico guidato principalmente dalla ricerca svolta in seno all'Esa, che ha assunto una connotazione *multiple-use* grazie alla cooperazione interistituzionale tra l'agenzia e la Commissione formalizzata nella politica spaziale europea (*European Space Policy, Esp*). Il documento, infatti, invita l'Europa a migliorare sostanzialmente il coordinamento dei suoi programmi spaziali militari e civili. L'esempio positivo della collaborazione scaturita nell'Esp e nella realizzazione di Gmes-Copernicus e Galileo - seppur non esente da difficoltà e problematiche relative ai ruoli, alle competenze e alle procedure dei singoli attori - può rappresentare certamente un modello per un più ampio framework di cooperazione nel settore *dual-use*.

Per esempio, il bilancio di *Horizon 2020* resterà separato da quello dell'Efc, ma andrebbe sviluppata una strategia *top down* comune su requisiti comuni duali per settori selezionati, puntando dunque su una attuazione progressiva e di qualità su pochi scelti settori prioritari. Tale strategia dovrebbe mitigare anche le difficoltà derivanti dai differenti approcci che l'Eda e la Commissione hanno nelle attività di R&T: la prima segue infatti un *technology approach*, la seconda invece è *mission-oriented*: ciò significa che l'Eda indica, sulla base di un'analisi delle capacità, quali tecnologie sono necessarie per coprire eventuali *capability gap*, mentre il 7° PQ e *Horizon 2020* indicano il tipo di missione, di compito da svolgere, ma non la tecnologia da utilizzare.

Sarebbe auspicabile favorire uno *shift* da uno sviluppo di "prodotti/servizi" a uno sviluppo di "capacità" perché focalizzarsi per l'appunto sulle capacità dovrebbe favorire requisiti sufficientemente flessibili che possano costituire la base per la definizione di requisiti (tecnici) duali e dunque comuni a *customer* civili e militari. Bisognerebbe a tal fine creare un coordinamento permanente Eda-Ce per delineare, aggiornare sistematicamente ed attuare tale strategia comune.

Tale strategia non può prescindere da un adeguato coinvolgimento dei rilevanti *stakeholder* di riferimento ai livelli tecnico-operativi e politico-istituzionali con un equilibrio tra industria, operatori, università e centri di ricerca, settore pubblico e privato, e con rappresentanza dei settori civile e militare: ciò è necessario per assicurare che siano prese in considerazione le reali necessità degli *end-user* delle due categorie attraverso la definizione dei requisiti duali.

L'adeguato coinvolgimento degli *end-user* è annunciato come un punto forte di *Horizon 2020*, e la considerazione realistica delle loro necessità dovrebbe facilitare la transizione dalla ricerca pura allo sviluppo di programmi europei e alla produzione per il mercato (*marketability*).

A tale fine e per coinvolgere anche i livelli nazionali occorrerebbe procedere alla definizione di un database industriale europeo, relativo a tecnologie *dual-use* e progetti R&T su tecnologie e prodotti sviluppati per applicazioni civili e militari a livello degli stati membri e a livello Ue (proposta già avanzata da un studio Ecorys). Tale informazione permetterebbe al settore industriale di valutare al meglio gli investimenti in R&T, al contempo diminuendo le barriere tra i mercati della sicurezza e della difesa e riducendo la duplicazione di sforzi. Alcuni stati membri hanno infatti iniziato a confrontare i propri piani di sviluppo delle capacità civili e militari, e sono alla ricerca di *roadmap* condivise per individuare le necessità in ambito di tecnologie *dual-use*. La Commissione dovrebbe a tal fine avviare un'iniziativa europea che coinvolga tutti gli stati membri ed il livello Ue.

Va infine ricordato che gli investimenti in R&T devono essere accompagnati da un quadro legale per trasferimenti di prodotti e servizi *dual-use* intra (ed extra) Ue adeguato ed uniforme nell'applicazione, cosa che al momento non avviene. La certezza di tali trasferimenti resta per il settore industriale la chiave del sistema di innovazione delle tecnologie *dual-use*.

Tale strategia comune dovrebbe focalizzarsi su settori selezionati. Sempre in un'ottica Efc bisognerebbe non solo perseguire la cooperazione nelle altre aeree inizialmente indicate oltre a quella Nbc, se ancora prioritarie, quali ad esempio la *cyber security* che è per definizione *dual-use*, ma sistematicamente aggiornare l'appropriatezza di tali aree sulla base della loro attualità e fattibilità.

In alcuni documenti del Consiglio relativi al processo di definizione di *Horizon 2020* si fa riferimento all'Efc per rafforzare la cooperazione Eda-Ce, perciò l'Efc va rivisto e migliorato avviando una seria verifica congiunta Eda-Ce sui risultati dell'unico settore finora apprezzabilmente trattato (Nbc), e sui motivi di mancata iniziativa negli altri settori originariamente individuati, per determinare possibili margini di miglioramento.

Va comunque rilevato che, anche indipendentemente dall'Efc, *Horizon 2020* ha delle potenzialità per il settore duale che saranno più chiare quando sarà definito un testo condiviso tra Parlamento e Consiglio. Infatti nelle ipotesi del Consiglio l'importanza dell'Efc per il *dual-use* è chiara, ma si fa anche riferimento all'opportunità di meccanismi più comprensivi che includano anche altre agenzie Ue - come ad esempio l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (Emsa), Frontex, ed Europol - per un coordinamento rafforzato dei programmi e delle politiche Ue nei due settori di sicurezza interna ed esterna e di altre iniziative dell'Unione.

È in tale quadro di coordinamento più comprensivo tra Commissione ed agenzie che si potrebbero selezionare settori di interesse per il duale.

Infine, indipendentemente dalla porzione del bilancio di *Horizon 2020* che sarà specificatamente dedicata alle tecnologie *dual-use*, occorre comunque ricordare che la

logica della tecnologia duale dovrebbe essere applicata trasversalmente ad altre aree, e soprattutto alle *key enabling technologies* che devono rappresentare un investimento in innovazione per una competizione mondiale sostenibile.

4. L'elemento industriale

di Michele Nones e Jean-Pierre Darnis

4.1. Introduzione

L'analisi dell'elemento industriale, sia per quanto riguarda la situazione attuale sia rispetto a possibili passi avanti nell'integrazione europea, va considerata da un duplice punto di vista: gli aspetti regolamentari del mercato della difesa, e gli investimenti a livello Ue e nazionale che riguardano la base industriale e tecnologica nel comparto difesa.

4.2. La situazione attuale: un mercato non integrato con domanda decrescente

Quando si ragiona sull'Europa e l'industria della difesa, gli aspetti regolamentari appaiono come uno dei terreni più importanti per un'azione incisiva da parte delle istituzioni Ue. Il Consiglio europeo di dicembre si svolgerà a quasi cinque anni di distanza dalla pubblicazione della direttiva 2009/81 sulle procedure di acquisto nei settori della difesa e sicurezza e della 2009/43 sui trasferimenti intra-comunitari di prodotti per la difesa. Per la prima volta, tali disposizioni hanno riconosciuto il mercato della difesa come parte integrante del mercato interno europeo, richiedendo tuttavia regole e procedure "speciali". Quest'ultimo aspetto assume un duplice valore: è stata la premessa per sbloccare il precedente difficile rapporto fra Commissione e stati membri e può consentire nuove specifiche iniziative comunitarie senza preclusioni nazionali sulla competenza della Commissione, ma valorizzandone i tratti distintivi con misure *ad hoc*.

Un ulteriore aspetto degno di nota della direttiva 2009/81 è di aver riconosciuto la contiguità dei settori della difesa e della sicurezza, consentendo di applicare alla parte più "sensibile" di quest'ultima le stesse regole previste per i prodotti militari. Tale decisione ha costituito il presupposto per poter sviluppare politiche complessive nei settori della difesa e sicurezza nell'ambito dei diversi terreni di intervento europeo. Tuttavia, i tempi previsti per la trasposizione e l'applicazione delle due direttive si sono dimostrati troppo ottimisti: erano stati indicati nell'agosto 2011 per la prima e nel luglio 2012 per la seconda. Sebbene la trasposizione risulti formalmente avvenuta, l'effettiva applicazione da parte degli stati membri appare parziale e disomogenea. L'impressione generale è che, ancora oggi, la direttiva sul procurement abbia avuto un utilizzo limitato e, di conseguenza, scarsi effetti sul mercato europeo della difesa. Quella sui trasferimenti richiede, invece, ancora adempimenti procedurali e organizzativi da parte di numerosi stati membri. È quindi prematuro fare un bilancio ed eventualmente proporre interventi correttivi.

Allo stesso tempo, va considerata la diversa attitudine nel campo del procurement degli stati produttori di sistemi di difesa e di quelli con limitate capacità. I primi sono largamente impegnati in programmi intergovernativi bi o multilaterali, in programmi di

ricerca e tecnologia, in attività gestite da specifiche agenzie internazionali o coperte da accordi internazionali che sono esclusi dall'area di applicazione della direttiva sul procurement. Nello stesso tempo, tali paesi riservano più risorse alla tutela delle imprese nazionali e sono impegnati a supportarle nelle esportazioni. I secondi fanno un più ampio ricorso agli acquisti COTS (*Commercial Off The Shelf*), e quindi risultano maggiormente coinvolti nella direttiva 2009/81. Essi comunque ricorrono ampiamente agli *offset* per mantenere o sviluppare limitate capacità industriali.

In secondo luogo, è necessario considerare la diversa inclinazione di stati ed imprese nei confronti dei tempi di integrazione del mercato europeo della difesa. In breve, si può sostenere che restano ampie le resistenze a livello nazionale, soprattutto nelle amministrazioni incaricate del procurement e nelle imprese più legate al mercato militare. In Europa non sembra ancora affermarsi la consapevolezza che le limitate risorse nazionali disponibili (ulteriormente colpite dalla crisi economica e finanziaria), il rapido ed incessante sviluppo tecnologico, la tendenziale apertura del mercato internazionale, l'arrivo di nuovi concorrenti, il vantaggio tecnologico ed industriale americano, rendano indispensabile ed urgente l'integrazione del mercato europeo.

I *decision maker* europei sembrano subire una metamorfosi "europeista" solo quando passano dalle loro capitali a Bruxelles: il risultato è, troppo spesso, uno scarso sostegno, se non una resistenza passiva, nei confronti delle iniziative delle istituzioni europee per accelerare tale processo. Tale approccio è ampiamente dimostrato dal confronto di alcuni paesi con la Commissione europea. Da una parte, si sostiene la necessità di un maggiore intervento della Commissione a sostegno della ricerca nel campo della sicurezza (*Horizon 2020*) e della ristrutturazione aziendale (fondi strutturali) e altresì dei programmi duali (spazio in primo luogo). Dall'altra, emergono forti resistenze volte a bloccare qualsiasi intervento (seppur graduale) verso la costruzione di un mercato europeo più integrato attraverso la rimozione degli elementi distortivi (*offset*) e di disomogeneità (aiuti di stato, controllo degli investimenti esteri, trasferimenti tecnologici verso l'estero, ecc.).

Il quadro generale del mercato della difesa è decisamente preoccupante. Fra i principali punti di criticità vi sono:

1. La crisi economica e finanziaria, soprattutto europea, che ha determinato tagli significativi degli investimenti nel settore della sicurezza e difesa e, più in generale, in tutti i settori a prevalente domanda pubblica (come lo spazio) o nelle attività supportate, come la ricerca tecnologica. Per l'Italia si profila un'ulteriore riduzione e diluizione di alcuni importanti programmi di acquisizione, soprattutto se - a causa delle resistenze politiche e corporative - la riorganizzazione dello strumento militare approvata lo scorso dicembre dal Parlamento su proposta dal Ministro Di Paola non venisse accelerata.
2. Nel frattempo si constata una totale assenza di nuovi programmi di collaborazione europea o l'avvio di programmi esclusivi fra i due maggiori paesi, Francia e Gran Bretagna. Questi ultimi colpiscono in misura maggiore un paese come l'Italia dove è più difficile avviare programmi alternativi nazionali o bilaterali per la limitazione dei fondi disponibili (ovviamente proporzionali al numero dei partecipanti) e dove solo la valenza politica di un programma "europeo" potrebbe

consentire di raschiare il fondo del barile del bilancio statale.

3. Peraltro, non è da sottovalutare un certo rigurgito “autarchico” (per ragioni sociali e politico-elettorali) in molti paesi industrializzati - Stati Uniti in primis - che riduce ulteriormente il già difficile accesso ai loro mercati.
4. La competizione si è fatta più feroce sul mercato internazionale. I produttori abituali cercano un ulteriore sbocco per le loro capacità produttive, mentre i nuovi produttori prendono piede, attivi in primo luogo sui loro mercati regionali. In un mercato poco trasparente, questa situazione può spingere inevitabilmente verso una competizione a tutto campo e senza esclusione di colpi per acquisire nuove commesse.
5. In un tale contesto iper-competitivo, aumenta esponenzialmente il trasferimento tecnologico verso i nuovi paesi produttori, requisito indispensabile per penetrare quei mercati. Tuttavia, l'Europa rischia di pagare il prezzo più alto in quanto si acuisce la concorrenza fra gruppi industriali e paesi europei, rafforzando la posizione dei paesi acquirenti. Inoltre, i controlli esercitati restano circoscritti ad una dimensione nazionale, senza un'appropriata valutazione degli interessi strategici europei. Il rischio è di favorire una eccessiva e rapida crescita dei concorrenti non-europei, riducendo il vantaggio tecnologico del vecchio continente. Inseguita alle spalle dai nuovi produttori e in assenza di una ripresa degli investimenti in ricerca e tecnologia, l'Europa rischia di retrocedere, allontanandosi ulteriormente dai livelli tecnologici americani.

Esistono già gruppi transnazionali che possono raccogliere l'appoggio dei loro stati membri e competere al livello internazionale: Eads ne rappresenta l'esempio per eccellenza, così come Bae Systems, ma anche la stessa Finmeccanica potrebbe rappresentare questo trend. Tali *Transnational Defence Companies* sembrano tuttavia ferme in mezzo al guado, dovendo fare i conti con il radicamento nazionale dei loro clienti e azionisti.

4.3. I possibili passi avanti: attuazione delle direttive e accordo sugli investimenti

I possibili passi avanti dovrebbero essere compiuti su due fronti. Da un lato servirà un maggiore stimolo e un più efficace monitoraggio da parte della Commissione europea sull'applicazione delle due direttive. La verifica per la direttiva 2009/81 è prevista nel 2016, ma, nel frattempo, sembrerebbe opportuno far emergere i primi risultati e circolare le *best practice* a livello europeo in modo da favorire l'utilizzo degli esempi virtuosi, cominciando a mettere sotto pressione ritardatari e paesi recalcitranti. Per la direttiva 2009/43, invece, andrebbe avviata al più presto la pubblicazione a livello europeo sia delle imprese certificate sia dell'elenco dei prodotti soggetti alle licenze generali nazionali. Al tempo stesso, la Commissione dovrebbe diffondere l'esito delle proprie verifiche sull'effettiva applicazione della direttiva in modo da identificare gli stati membri “affidabili” (che la stanno rispettando) e poter attuare i previsti controlli semplificati.

L'intervento sulle regole rischia, però, di rimanere inefficace in termini di integrazione del mercato europeo della difesa o, per lo meno, di influenzarne solo una parte se,

contemporaneamente, non saranno adottate altre iniziative nei confronti delle parti di fatto escluse.

Si pone infatti, ad esempio, il problema relativo alla duplicazione settoriale. Se esaminiamo l'insieme delle produzioni europee in termini di piattaforme - dagli aerei da combattimento ai blindati passando per i sottomarini o le navi - constatiamo l'esistenza di una pluralità di soggetti attivi in questo ramo. Spesso godono di un mercato nazionale di riferimento per poi competere su scala globale. In questa prospettiva, appare quindi legittimo pensare ad un piano di razionalizzazione nell'industria della difesa dove emergano alcune specializzazioni nazionali mentre vengono eliminate le ridondanze.

D'altro canto, se pensiamo alla necessità di mantenere il massimo livello possibile di investimento per produrre la migliore tecnologia concepibile (anche per competere a livello globale ed assicurarsi la necessaria autonomia strategica), allora manovre e visioni "dirigiste" assumono un significato diverso. Indubbiamente per il momento sembra poco realistico pensare a degli stati membri in grado di ripartire filiere di produzione per razionalizzare lo sforzo tecnologico e il livello di concentrazione; questo significherebbe sacrificare interi pezzi dell'industria nazionale per poter assicurare l'eccellenza in altri campi. Anche in questo ambito, è possibile distinguere tra paesi "quasi monopolisti" o "ex monopolisti" (che hanno mantenuto un'industria in grado di produrre o contribuire all'insieme delle piattaforme), e coloro i quali ricoprono un ruolo più limitato assicurandosi solo alcune nicchie industriali.

Inoltre, un'attenzione particolare andrebbe indirizzata verso il mantenimento della base industriale e tecnologica, e quindi non soltanto verso gli integratori di piattaforme (*prime*) ma anche alla catena dei fornitori, elementi essenziali del comparto in grado di assicurare la continuità delle forniture, spesso strategiche. Soltanto con passi decisivi in direzione dell'integrazione europea si può pensare ad una *governance* capace di fronteggiare questo tipo di inquadramento politico internazionale. Per il momento la realtà è ben diversa, caratterizzata da un gioco indiretto di stati azionisti (come Francia, Germania o Italia) in grado di sollecitare un consolidamento a livello nazionale volto a rendere più efficiente il loro apparato industriale. In Francia tale approccio produce, spesso, conflitti fra vari gruppi impegnati nell'industria della difesa, mentre in Italia rimane irrisolta la questione riguardante il "perimetro delle attività" di Finmeccanica e delle sue controllate.

I progressi della *governance* potrebbero comunque determinare sviluppi paradossali. Ultimamente circolano le ipotesi di un rafforzamento della *governance* economica della zona euro, proposta che porterebbe con sé effetti positivi sull'integrazione e la *governance* di settori regolati dal pubblico come l'industria della difesa. Eppure, resta un piccolo cavillo: Gran Bretagna e Svezia, importanti produttori di materiale di difesa, ne rimangono escluse. Emergono prospettive che ci spingono a ragionare sulla geometria variabile dell'Europa e che trovano la stessa logica di fronte alla partecipazione alle missioni internazionali: da una parte i paesi *combat ready* come Francia e Gran Bretagna e dall'altra alcuni stati impegnati a diverse intensità. È una condizione di relativa divisione che tuttavia non ricalca quella della zona euro.

Una serie di parametri sono in corso di evoluzione e un nuovo scenario dovrebbe imprimere un'ulteriore spinta alla razionalizzazione dell'industria europea della difesa. Come la dissoluzione del blocco sovietico e la conseguente riduzione della spesa per armamenti hanno generato la concentrazione dell'industria americana nella prima metà degli anni novanta e quella dell'industria europea a cavallo del 2000, l'attuale crisi economica rappresenta un fattore decisivo per aprire un nuovo ciclo di ristrutturazione industriale. Nello scorso autunno è fallita la tentata fusione Eads-Bae Systems, ma il processo è destinato quasi certamente a riprendere, magari in altre forme, portando ad un'ulteriore gerarchizzazione dell'industria europea.

È, quindi, indispensabile intervenire non solo sulle regole del mercato europeo, ma anche sulla ripresa dello sviluppo tecnologico e sul consolidamento della struttura industriale europea. Di fatto, constatiamo oggi una grave mancanza di programmi comuni di produzione di sistemi. Tutti i maggiori programmi nazionali ed intergovernativi sono stati lanciati prima e a cavallo del 2000 e la loro spinta propulsiva si sta esaurendo. Questa consapevolezza dovrebbe portare il Consiglio europeo a decidere l'avvio di un piano di rilancio delle capacità tecnologiche e industriali nel settore dell'aerospazio, sicurezza e difesa.

Quattro possibili strumenti potrebbero essere:

1. Un programma europeo (con valenza e implicazioni anche per il settore duale) che preveda una specifica iniziativa in ognuno dei principali segmenti del settore della difesa, con un cofinanziamento da parte dell'Ue (reso possibile proprio dal coinvolgimento di tecnologie e/o applicazioni duali). Questo programma dovrebbe essere concordato fra Commissione, Eda e Comitato militare dell'Ue in modo da assicurarne il carattere "europeo" sul piano tecnologico, industriale, militare e duale. I segmenti interessati potrebbero essere ad esempio: velivoli (Uav), elicotteri (Sar), navi (pattugliatori), terrestre (ruotato leggero protetto), elettronico (protezione reti), spaziale (tlc). L'obiettivo dovrebbe essere altresì quello di sviluppare nuovi equipaggiamenti "europei" non solo di nome, ma anche di fatto, basati su requisiti europei e cofinanziati dalle istituzioni europee. Ciò consentirebbe di incentivare gli stati membri a partecipare/adottare tali prodotti economicamente più vantaggiosi (sia per il contributo europeo alla fase di sviluppo, sia per la più ampia produzione). Si favorirebbe così la messa in comune degli equipaggiamenti in servizio, riducendo anche il costo del supporto logistico e della manutenzione. Un elemento importante di questa strategia dovrebbe essere il coinvolgimento dei paesi *willing and able*, ovvero di quei paesi membri volenterosi/intenzionati e al contempo capaci di disporre di una capacità tecnologica e industriale nello specifico segmento di attività. La logica dovrebbe essere quella di allargare la partecipazione abbandonando il principio del *cost-sharing/work-sharing* a favore di meccanismi che promuovano la competitività. È evidente che un pacchetto di programmi da sviluppare contemporaneamente favorirebbe una distribuzione degli investimenti che premi le aree di eccellenza tecnologica di ciascun paese, evitando logiche di supremazia esclusiva di alcuni stati. In quest'ottica dovrebbe essere favorita la formazione di consorzi europei, prevedendo, se possibile, un limitato coinvolgimento dell'eventuale secondo classificato nell'attività produttiva al fine di mantenere anche per il futuro un mercato competitivo.

2. Un accordo europeo che consenta di destinare i risparmi sulle spese militari nazionali sia a programmi di ricerca e tecnologia (nazionali o intergovernativi), sia all'acquisizione dei nuovi mezzi "europei". In tal modo si eviterebbe che i necessari risparmi e tagli di spesa pubblica siano realizzati esclusivamente in un'ottica nazionale, andando a beneficio dell'equilibrio finanziario, ma a discapito del mantenimento delle capacità europee di sicurezza e difesa.
3. Un accordo europeo che preveda la rinuncia da parte dei paesi che hanno finanziato i più recenti programmi di rinnovamento dei loro equipaggiamenti (soprattutto quelli intergovernativi) alle *royalties/levies* ottenute dai contratti di esportazione per reinvestirli nell'aggiornamento degli stessi prodotti o nell'avvio di nuovi programmi che coinvolgano le stesse imprese. Premiare le imprese in grado di esportare i prodotti riattribuendo loro la quota che dovrebbe tornare allo stato, sarebbe un riconoscimento e uno stimolo alla loro efficienza. Anche in questo caso si assicurerebbe un'ulteriore spinta all'innovazione tecnologica, favorendo il mantenimento delle capacità tecnologiche e industriali europee.
4. Un coordinamento politico fra gli stati membri più impegnati nelle produzioni per la difesa, che possa delineare un piano concordato di evoluzione del settore, considerando le priorità strategiche ma anche le contingenze politiche.

È evidente che la capacità tecnologica e industriale nel campo della difesa rappresenti un patrimonio importante per l'Europa. Non si tratta soltanto di autonomia nella fornitura di beni strategici, ma soprattutto dell'alto grado di contenuto tecnologico delle produzioni, fattore di competitività industriale. La bassa efficienza di una spesa pubblica frammentata fra vari stati membri rappresentava in passato un modo per irrigare una serie di produzioni tecnologiche, di sviluppo e mantenimento di *know-how*. Oggi la decrescita dei bilanci spinge ad adoperare criteri di priorità e di scelte fra le varie produzioni. Data la peculiarità del mercato della difesa, nell'odierno e difficile contesto sussiste la necessità di innalzare il livello di *governance*. Il ripiego nazionalista può determinare delle rotture capacitive e perfino un paese tradizionalmente solido come la Francia ha dovuto sperimentare (prima in Libia e poi in Mali) alcuni gap in termini di supporto logistico e di moderni sistemi di acquisizione e trasmissione dati (Uav e satelliti). Ed è in questo ambito che il concetto di sussidiarietà deve intervenire a livello europeo. In altri paesi concorrenti, come gli Stati Uniti, l'alto livello di spesa militare rappresenta un sostegno e un traino per l'economia nel suo complesso. In Europa tale strada non è percorribile e solo facendo leva sui progressi della regolamentazione e sulle prospettive di integrazione sarà possibile rinnovare e rafforzare lo sforzo per sostenere la base industriale e tecnologica della difesa.

Aggiornamento: 27 giugno 2013

Bibliografia essenziale

Bruno Angelet and Ioannis Vrailas, "European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty", in *Egmont Papers*, No. 21 (May 2008), <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep.21.pdf>

Linda Barry, *European Security in the 21st Century: The EU's Comprehensive Approach*, Dublin, Institute of International and European Affairs, 17 July 2012, <http://www.iiea.com/publications/european-security-in-the-21st-century-the-eus-comprehensive-approach>

Valerio Briani, *I costi della non-Europa della difesa*, Rapporto congiunto del Centro studi sul federalismo (CSF) e dell'Istituto affari internazionali (IAI), aprile 2013, http://www.iai.it/pdf/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf

Comitato economico e sociale europeo, *Parere sul tema 'Necessità di un'industria europea della difesa: aspetti industriali, innovativi e sociali'* (2012/C 299/04), Gazzetta ufficiale Ue C299/17 del 4.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:c:2012:299:0017:0023:it:pdf>

Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio che stabilisce il programma specifico recante attuazione del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020* (COM(2011) 811 definitivo), Bruxelles, 30 novembre 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52011pc0811:it:not>

Giorgio Daviddi, "Verso un'Eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa", in *Quaderni IAI*, n. 6 (dicembre 2012), <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=817>

Ecorys, *Study on Civil Military Synergies in the Field of Security*, Final Report for European Commission DG Enterprise & Industry, May 2012, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/doc/study_ecorys_cimisos_final_report_en.pdf

European Commission, *Defence Industry and Markets Task Force Non-Paper*, Bruxelles, July 2012, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/defence_tf_non_paper_final_en.pdf

European Commission, *EU, national and industry officials mull how to promote stronger R&D links between civil security and defence sectors*, 22 March 2013, http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=6511

European Commission, *Horizon 2020: the Framework Programme for Research and Innovation*, http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm

European Commission, *Strategic export controls: ensuring security and competitiveness in a changing world*, Commission Staff Working Document

(SWD(2013) 7 final), Brussels, 17 January 2013,
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150459.pdf

Björn Fägersten et al., *Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World*, Stockholm, Swedish Institute of International Affairs, 28 May 2013, <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=925>

Giovanni Faleg, "Castles in the Sand: Mali and the demise of the EU's Common Security and Defence Policy", in *CEPS Commentaries*, 28 January 2013,
<http://www.ceps.eu/node/7641>

Niklas Helwig, Paul Ivan and Hrant Kostanyan, "The New EU Foreign Policy Architecture. Reviewing the First Two Years of the EEAS", in *CEPS Paperbacks*, February 2013, <http://www.ceps.eu/node/7711>

Integrated Mission Group for Security (IMG-S), *Position paper for Horizon 2020*, October 2012, <http://www.imgs-eu.org>

Istituto affari internazionali (IAI), Manchester Institute of Innovation Research (MIOIR), Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), *Study on the industrial implications in Europe of the blurring of dividing lines between security and defence*, Study for the European Commission DG Enterprise and Industry, 15 June 2010,
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/new_defsec_final_report_en.pdf

Italian Ministry of Defence and Ministry for Foreign Affairs, *More Europe. More from Europe, More to Europe*, An Italian proposal for further common work with like-minded European partners, in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters, November 2012,
http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2013/More%20Europe%20final.pdf

Ben Jones, "Franco-British Military Cooperation: a new engine for European defence?", in *EU ISS Occasional Papers*, No. 88 (February 2011),
<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/franco-british-military-cooperation-a-new-engine-for-european-defence>

Antti Kaski, "The CSDP after Lisbon: Lost Opportunities or Changed Interests?", in *GCSP Policy Papers*, No. 16 (June 2011),
<http://www.gcsp.ch/content/download/6223/57762/download>

Alessandro Marrone, Francesca Capano, *Economia e industria della difesa: tabelle e grafici*, Roma, IAI, luglio 2012, http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT.pdf

Alessandro Marrone, "Defence Spending in Europe in Light of the Economic Crisis", in *IAI Working Papers*, No. 1227 (October 2012),
<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1227.pdf>

Clara M. O'Donnel, "Time to bite the bullet on European defence", in *CER Blog*, 1 February 2013, <http://centreforeuropeanreform.blogspot.it/2013/02/time-to-bite-bullet-on-european-defence.html>

Parlamento europeo, *Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020* (PE 492.560v03-00), 19 settembre 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-492.560%2b03%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fIT>



Ultimi Documenti IAI

- 13 | 02 L. Vai, Tre anime, due teste, un corpo. Il reclutamento e la formazione dei diplomatici nel Servizio europeo per l'azione esterna
- 13 | 01 R. Alcaro and E. Alessandri, A Deeper and Wider Atlantic
- 12 | 07 V. Termini, Sull'energia l'Europa si muove
- 12 | 06 N. Frandi, L'Unione europea e la creazione di una zona libera da armi di distruzione di massa in Medio Oriente
- 12 | 05 S. Forte e A. Marrone (a cura di), L'Italia e le missioni internazionali
- 12 | 04 F. Di Camillo e V. Miranda (a cura di), L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi
- 12 | 03 A. Colombo e E. Greco, L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale
- 12 | 02e B. Nascimbene, The "Push-back Policy" Struck Down Without Appeal? The European Court of Human Rights in *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*
- 12 | 02 B. Nascimbene, Condanna senza appello della "politica dei respingimenti"? La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Hirsi e altri c. Italia*
- 12 | 01 A. Marrone, Forza NEC e la trasformazione delle Forze Armate italiane
- 11 | 15e M.C. Paciello, The Arab Spring: Socio-economic Challenges and Opportunities. Report Summary
- 11 | 15 M.C. Paciello, La primavera araba: sfide e opportunità economiche e sociali. Sintesi del rapporto

L'Istituto

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 (AffariInternazionali), due collane monografiche (Quaderni IAI e IAI Research Papers) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Per ordini: iai_library@iai.it