

L'Europa della Difesa nel nuovo (dis)ordine mondiale: scelte per l'Italia

di Ester Sabatino e Alessandro Marrone

ABSTRACT

La Strategia globale dell'Ue del 2016 ha delineato il livello di ambizione dell'Unione, ma dopo quattro anni si fatica ancora a raggiungerlo nel settore della difesa. Questo studio analizza il modo in cui le attuali iniziative europee, quali la Cooperazione strutturata permanente e il Fondo europeo per la Difesa, possono favorire la definizione e il raggiungimento di questo concetto, al fine di arrivare a un appropriato livello di autonomia strategica. Alla luce del principio di un "unico serbatoio di capacità militari" nonché delle sinergie e delle caratteristiche comuni tra Ue e Nato, lo studio si chiede inoltre se la vecchia "suddivisione del lavoro" verticale discussa nei primi anni del 2000 sia ancora un approccio valido o se la ricerca da parte dell'Unione europea di una più ampia e forte autonomia strategica possa portare alla fine a una suddivisione geografica delle responsabilità. Tale eventualità implica però una forte volontà politica e un altrettanto forte impegno nella difesa europea, che al momento è inoltre condizionato negativamente dall'impatto del Covid-19, in particolare per ciò che riguarda i bilanci della difesa e lo sviluppo di equipaggiamenti militari. In questo contesto l'Italia deve prendere una posizione chiara in una Ue a 27 post-Brexit in cui – anche alla luce del nuovo ruolo svolto dalla Commissione europea – le diverse prese di posizione sul livello di autonomia strategica e sulle relazioni transatlantiche devono essere bilanciate in nuove modalità. Detto ciò, un nuovo e più solido "centro di gravità" della difesa europea potrebbe istituirsi, a patto che Roma riesca a inserirsi pienamente nel motore franco-tedesco per l'autonomia strategica.

Autonomia strategica | Unione europea | Nato | Difesa europea | Industria della difesa | Coronavirus | Politica di difesa dell'Italia

keywords

L'Europa della Difesa nel nuovo (dis)ordine mondiale: scelte per l'Italia

di Ester Sabatino e Alessandro Marrone*

1. L'autonomia strategica dell'Ue nel (dis)ordine mondiale

L'instabilità del contesto internazionale ed il carattere sempre più ibrido delle minacce hanno spinto l'Ue a ripensare la propria proiezione e le proprie ambizioni esterne. Una migliore considerazione e definizione di cosa sia questa ambizione e degli strumenti con cui metterla in pratica sono diventate una necessità impellente considerato il carattere sempre più instabile dello scenario internazionale, peggiorato dalla pandemia di Covid-19.

La Strategia globale dell'Ue del 2016 ha delineato il livello di ambizione dell'Unione negli ambiti della sicurezza internazionale e della difesa come capacità di impegnarsi nella gestione delle crisi; nel rafforzamento delle capacità dei propri partner; nella protezione dell'Unione e dei suoi cittadini. Ciononostante, non ha offerto indicazioni significativamente dettagliate su come l'Ue debba conseguire questa ambizione nel concreto, per raggiungere infine un "livello appropriato" di "autonomia strategica"¹.

¹ Servizio europeo di azione esterna (Seae), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, giugno 2016, p. 19, <https://europa.eu/!Tr66qx>.

* Ester Sabatino è ricercatrice nel Programma Difesa all'Istituto Affari Internazionali (IAI). Alessandro Marrone è il responsabile del Programma Difesa dello IAI. Gli autori ringraziano Vincenzo Camporini, Nicoletta Pirozzi e Stefano Silvestri per i loro suggerimenti, e si assumono piena responsabilità per i contenuti dello studio. Un ringraziamento finale va a Federica Maschera, stagiaire allo IAI da novembre 2020, per il suo contributo tempestivo alla finalizzazione dello studio.

· Traduzione di "Europe of Defence in the New World (Dis)Order: Choices for Italy", paper presentato durante l'omonimo seminario a porte chiuse organizzato il 9 novembre 2020 dallo IAI insieme al Centro Studi sul Federalismo (CSF) e alla Scuola di Applicazione dell'Esercito, con il sostegno della Fondazione Compagnia di San Paolo e del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale. Studio aggiornato al 23 novembre 2020. Il paper, prodotto nell'ambito del progetto IAI "Politiche e strumenti per promuovere l'autonomia strategica dell'Ue nei settori della difesa, del commercio internazionali e dell'allargamento", ha beneficiato del contributo finanziario del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale ai sensi dell'art. 23-bis DPR 18/67. Le posizioni espresse sono esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale.

Le difficoltà nel suo raggiungimento si possono attribuire a diverse considerazioni. In primo luogo, il bisogno di autonomia strategica è proporzionale alla divergenza di interessi tra l'Unione e i suoi partner e alleati strategici, quali la Nato e gli Usa. Infatti, nel caso in cui gli Stati Uniti decidessero di concentrarsi maggiormente sull'Asia-Pacifico a detrimento delle zone di interesse strategiche per l'Europa, gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero poter essere nella posizione di soddisfare le proprie necessità di sicurezza facendo affidamento sulle proprie capacità ed *expertise* militari.

Un secondo aspetto da prendere in considerazione è che l'attuale contesto internazionale è tanto fluido quanto le sfide da affrontare sono in continua evoluzione. L'impiego sempre crescente dell'*high-tech* nei sistemi di difesa e il carattere sempre più ibrido delle minacce implicano una costante revisione e riconsiderazione delle strategie e degli strumenti da impiegare per contrastarle, al contempo tenendo sempre presenti le sfide più convenzionali².

Ciò che è tuttavia più rilevante per la comprensione delle difficoltà legate alla definizione dell'autonomia strategica dell'Ue è la mancanza di una cultura strategica comune europea, che ostacola l'identificazione di priorità politiche e strategiche chiare a livello dell'Ue³. La necessità di svilupparla è stata una delle ragioni per cui la Francia ha lanciato nel 2018 l'Iniziativa europea d'intervento, che al momento riunisce 11 altri Paesi europei⁴, nonostante venga considerata da Roma e altri come un tentativo di Parigi di promuovere la propria visione dell'autonomia strategica dell'Ue e delle priorità operative.

Consapevole di tale mancanza e della necessità di ottenere risultati, il Consiglio europeo ha approvato lo Strategic Compass a giugno 2020⁵. Il processo, della durata di due anni, ha come obiettivo quello di precisare le priorità di sicurezza e difesa dell'Ue e trasformarle in capacità di difesa. Il punto di partenza per lo Strategic Compass sarà la Capacità unica di analisi dell'intelligence, un'analisi delle minacce comune ai membri dell'Ue: una novità a livello europeo. Infatti, ciascuno Stato membro dell'Ue, nel proprio Documento strategico o Libro bianco per la Difesa, indica l'interpretazione del Paese delle minacce e, conseguentemente, delle capacità necessarie⁶. L'assenza di tale riflessione a livello dell'Ue pregiudica la

² «La menace est partout»: le gouvernement appelle les Français vivant à l'étranger à la prudence après l'attentat de Nice, in *Le Monde*, 30 ottobre 2020, https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/30/attentat-de-nice-un-homme-interpelle-soupconne-d-avoir-ete-en-contact-avec-l-assaillant_6057871_3224.html.

³ Raluca Csernatoni, "EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?", in *Carnegie Articles*, 11 giugno 2020, <https://carnegieeurope.eu/publications/82032>.

⁴ Sito web della diplomazia francese: *European Defence*, aggiornato luglio 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/european-defence>.

⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Council Conclusions on Security and Defence*, Bruxelles, 17 giugno 2020, <https://europa.eu/!dY79tK>.

⁶ Daniel Fiott, "Uncharted Territory? Towards a Common Threat Analysis and a Strategic Compass for EU Security and Defence", in *EUISS Briefs*, n. 16 (luglio 2020), <https://www.iss.europa.eu/node/2457>.

definizione degli strumenti militari necessari a soddisfare le necessità dell'Unione, e di conseguenza il raggiungimento di un'autonomia strategica. Una volta definito un documento condiviso, l'ambizione dello Strategic Compass è di collegare la Capacità unica di analisi dell'intelligence ai deficit di capacità militari e tradurli in priorità entro il 2022⁷.

Per ottenere risultati efficaci da questo processo, un legame fra le conclusioni dello Strategic Compass e altre iniziative europee come la Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) e il Fondo europeo per la Difesa (*European Defence Fund*, Edf) dovrebbe essere stabilito, cercando di non duplicare gli sforzi, in particolar modo fra lo Strategic Compass e il Piano di sviluppo delle capacità (*Capability Development Plan*, Cdp).

Dal suo lancio, la PESCO non ha apportato i risultati attesi. Nonostante la sua rilevanza nel promuovere la cooperazione sulla difesa a livello dell'Ue, la mancanza di definizione delle priorità fra i 47 progetti in corso, unita a un investimento relativamente modesto da parte di diversi Stati membri, ha condotto a sviluppi esigui e a una parziale duplicazione degli sforzi. Uno dei venti impegni della PESCO è di dare inizio a progetti che aiutino a superare le carenze identificate nel quadro del Cdp e della Revisione annuale coordinata sulla Difesa (*Coordinated Annual Review on Defence*, Card), eppure vi è stato un coordinamento limitato fra i tre elementi. Questo è dovuto in parte al fatto che il primo gode di un'attenzione relativamente scarsa da parte di coloro che pianificano la difesa degli Stati membri, mentre la seconda è uno sforzo su base volontaria privo di meccanismi vincolanti⁸. La recente discussione dei ministri della difesa dell'Ue sul primo vero e proprio rapporto Card potrebbe fornire ulteriore slancio all'iniziativa. Il rapporto identifica 55 opportunità di cooperazione in tutti i settori operativi, in particolare sulla prossima generazione di carri armati da battaglia (*Main battle tanks*), su natanti europei di superficie della classe delle motovedette, sui sistemi soldato, sul contrasto ai droni e sulla difesa nello spazio⁹.

In ogni caso, la PESCO ha effettivamente portato qualche risultato positivo. Per esempio, ha contribuito al raggiungimento di maggiori livelli di finanziamento per la difesa e soprattutto di investimenti in equipaggiamenti¹⁰. Ciononostante, vi

⁷ Claudia Major e Christian Mölling, "Europe, Germany and Defense: Priorities and Challenges of the German EU Presidency and the Way Ahead for European Defense", in *Notes de la FRS*, n. 63/20 (13 ottobre 2020), <https://www.frstrategie.org/en/node/3812>.

⁸ Sulle ragioni dell'assenza di una prioritizzazione e per una proposta di individuazione delle priorità degli sforzi si veda: Sven Biscop, "European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance", in *EU IDEA Policy Papers*, n. 1 (5 maggio 2020), <https://euidea.eu/?p=1018>.

⁹ Agenzia europea per la Difesa, *Ministers Presented with New Opportunities for Joint Military Capabilities to Overcome Fragmented European Defence Landscape*, 20 novembre 2020, <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-press-releases/2020/11/20/ministers-presented-with-new-opportunities-for-joint-military-capabilities-to-overcome-fragmented-european-defence-landscape>.

¹⁰ Consiglio dell'Unione, *Raccomandazione del Consiglio che valuta i progressi compiuti dagli Stati membri partecipanti ai fini della realizzazione degli impegni assunti nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO)*, Bruxelles, 6 maggio 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/>

è la necessità di rivalutare meglio gli obiettivi e l'effettiva contribuzione dei Paesi ai progetti Pesco prima del lancio della sua seconda fase (2021-2025), per progredire in modo significativo nella definizione di – e nell'impegno verso – requisiti più vincolanti¹¹ e per raggiungere risultati maggiori nell'acquisto di equipaggiamento e nelle attività di ricerca e tecnologia (R&T)¹². La recente approvazione dal Consiglio della Revisione strategica della Pesco del 2020¹³ rappresenta un importante passo in avanti nella giusta direzione.

L'urgente necessità di raggiungere un accordo sui Paesi terzi e sulle imprese di Paesi terzi è stata ribadita dai ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Spagna prima dell'estate¹⁴ e infine fatta propria dal Consiglio a novembre 2020. Secondo le sue conclusioni, i Paesi terzi potrebbero unirsi a un progetto Pesco in seguito a una decisione unanime dei membri del progetto stesso, purché la loro partecipazione apporti un valore aggiunto sostanziale al progetto e non conduca a forme di dipendenza da quegli Stati terzi¹⁵. Ulteriori prerequisiti riguardano la condivisione dei valori dell'integrazione europea e il rispetto del principio di buon vicinato, cosa che fa pensare a un'esclusione della Turchia, anche a causa dei problemi con Cipro.

Un approccio chiaro verso il coinvolgimento di Paesi e imprese terzi in progetti di difesa europei è rilevante sotto diversi punti di vista, sia per la Pesco che per l'Edf. Inoltre, in questo discorso si dovrebbe tenere conto di considerazioni sulle conseguenze di una Brexit senza accordo¹⁶, così come di quelle riguardanti il rafforzamento della Base industriale e tecnologica di difesa europea (*European Defence Technological and Industrial Base*, Edtib).

Per questo secondo scopo, la Commissione europea può giocare un ruolo importante. Per la prima volta dedicherà parte del budget dell'Ue al co-finanziamento di ricerca e sviluppo di capacità militari in Europa, attraverso l'Edf. In questo modo, la Commissione sta tentando di spingere e alimentare la cooperazione facendo leva su un miglior rapporto qualità-prezzo nel settore industriale della difesa. I due banchi di prova del fondo – l'Azione preparatoria sulla ricerca in materia di

document/ST-8795-2019-INIT/it/pdf.

¹¹ Ibid.

¹² Consiglio dell'Unione europea, *Council Conclusions on Security and Defence*, cit.

¹³ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sulla revisione strategica della PESCO 2020*, Bruxelles, 20 novembre 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13188-2020-INIT/it/pdf>.

¹⁴ Ministri della Difesa di Francia, Germania, Spagna e Italia, *"At the Heart of Our European Union"*, 29 maggio 2020, <https://www.gouvernement.fr/en/at-the-heart-of-our-european-union>.

¹⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Cooperazione dell'UE in materia di difesa: il Consiglio stabilisce le condizioni per la partecipazione di Stati terzi ai progetti PESCO*, 5 novembre 2020, <https://europa.eu/!MR79uw>.

¹⁶ Sui possibili effetti negativi sulla difesa di una Brexit senza accordo, si veda: Michał Oleksiejuk, *"The Impacts of Brexit on the Security and the Defence Industry in the European Union and the United Kingdom"*, in *Warsaw Institute Special Reports*, 20 aprile 2020, <https://warsawinstitute.org/?p=41062>.

difesa (*Preparatory Action for Defence Research, PAdr*) e il Programma europeo di sviluppo industriale della difesa (*European Defence Investment Development Plan, Edidp*) – si sono rivelati vincenti sul piano dell'interesse mostrato delle imprese che hanno partecipato ai bandi di gara¹⁷. Questo risultato positivo dimostra l'importanza accordata a tali attività sia dagli Stati membri che dal settore privato, oltre a rispecchiare la loro abilità a cooperare nell'ambito industriale della difesa. La Direzione generale per l'Industria della Difesa e dello Spazio di recente creazione si farà carico dell'implementazione e della gestione dell'Edf. La Commissione, insieme ad altre istituzioni e agenzie dell'Ue, dovrà assicurare un coordinamento adeguato e integrale fra gli Stati membri sulle priorità di sviluppo militare che riflettano anche quelle identificate nel quadro del Cdp. Ciò sarà di grande importanza per le prospettive di commercializzazione dei prodotti tecnologici dell'Edf, dal momento che gli eserciti degli Stati membri rappresentano i principali acquirenti di tecnologie e sistemi futuri. Soprattutto, questo sarà cruciale per la capacità delle Forze armate europee di portare a compimento i compiti assegnati loro su tutto lo spettro di crisi e di conflitti.

2. La trasformazione della Nato

La narrazione sull'autonomia strategica dell'Ue deve essere inserita all'interno di una riflessione più ampia che includa la Nato. Alla luce dei motivi sottostanti alla creazione dell'Alleanza, e l'appartenenza largamente sovrapposta tra le due organizzazioni, le dimensioni europea e transatlantica non possono e non devono essere slegate l'una dall'altra.

Nella Strategia globale dell'Ue vi sono diversi riferimenti al legame esistente fra un maggior livello di autonomia strategica europea e la Nato, anche come modo di servire meglio lo scopo dell'Alleanza¹⁸. Inoltre, tale obiettivo è coerente con le costanti richieste degli Usa di una maggiore assunzione di responsabilità da parte dei partner europei, ampiamente criticati per non assumersi a sufficienza l'onere della propria protezione e per spendere troppo poco per la propria difesa¹⁹.

Una complementarietà degli sforzi e dei risultati è resa necessaria anche dal principio dell'"unico serbatoio di capacità militari", nonché dal fatto di condividere ampiamente lo stesso tipo di minacce, avendo gli stessi confini orientali e meridionali.

¹⁷ Hélène Masson, *PADR-EDIDP: Statistical Summary of Call Results*, Presentazione alla conferenza digitale "Commission européenne et industries de défense : état des lieux des programmes transitoires (PADR, PEDID) et prochaines étapes", 30 giugno 2020, <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/evenements/2020/2020-06-30/PADR-EDIDP.pdf>.

¹⁸ Servizio europeo di azione esterna (Seae), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, cit.

¹⁹ Eileen Sullivan, "Trump Questions the Core of NATO: Mutual Defense, Including Montenegro", in *The New York Times*, 18 luglio 2018, <https://nyti.ms/2JyE2yM>.

Non è un caso che il 2016 abbia visto il lancio simultaneo della Strategia globale dell'Ue e di una partnership più strutturata, concreta e strategica fra l'Ue e la Nato²⁰, ulteriormente ampliata e approfondita nel 2018²¹. La partnership strategica fra Nato e Ue ha registrato un livello di sforzi senza precedenti, tradotti in 74 azioni concrete. Come evidenziato dal quinto rapporto sui progressi dell'implementazione della serie di proposte comuni²², alcuni sforzi si sono rivelati più efficaci di altri. Fra i maggiori traguardi figurano quelli relativi alla comunicazione strategica e alle modalità di contrasto alle attività ostili di informazione. Questi risultati, come quelli relativi alla maggiore preparazione in materia sanitaria, sono stati particolarmente rilevanti dal punto di vista sociale e politico durante la prima ondata di Covid-19, rispettivamente per combattere attività di disinformazione e per coordinare meglio il supporto medico.

Ulteriori risultati positivi della partnership strategica attengono alla difesa cyber e alla mobilità militare in Europa. Il secondo progetto è un esempio positivo di coordinamento degli interessi e degli sforzi fra le due organizzazioni. La mobilità militare, infatti, è anche una priorità Ue che è stata tradotta in un progetto Pesco nel 2018²³ e che riceverà fondi dedicati dalla Commissione²⁴, benché con un budget ridotto di 1,5 miliardi di euro sul periodo 2021-2027.

Malgrado la rilevanza di questi progressi, il dialogo strategico fra le due organizzazioni è un elemento indispensabile per la cooperazione bilaterale e per assicurare una coerenza di sforzi sullo sviluppo di capacità di difesa. Ciononostante, divergenze politiche e tensioni da un capo all'altro dell'Atlantico e con la Turchia, unite alla mancanza di coordinamento all'interno della Nato, hanno fatto parte della cronaca del 2019²⁵. Le tensioni da ciò risultanti, insieme alle considerazioni sul carattere mutato e sempre più ibrido delle minacce, hanno portato l'Alleanza a sollecitare una riflessione proiettata al futuro, da presentare

²⁰ Ue e Nato, *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Varsavia, 8 luglio 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

²¹ Ue e Nato, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Bruxelles, 10 luglio 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm.

²² Ue e Nato, *Fifth Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 16 giugno 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/44445/200616-progress-report-nr5-eu-nato-eng.pdf>.

²³ Sito web Pesco: Military Mobility, <https://pesco.europa.eu/project/military-mobility>.

²⁴ Tania Latici, "Military Mobility. Infrastructure for the Defence of Europe", in *EPRS Briefings*, febbraio 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)646188](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)646188).

²⁵ Si veda ad esempio: "Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-Dead", in *The Economist*, 7 novembre 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>; Judith Mischke, "Merkel Praises Importance of NATO", in *Politico*, 27 novembre 2019, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-praises-importance-of-nato>.

ai suoi Stati membri nel 2021²⁶. Il processo Nato 2030 che ne è derivato ha come scopo di procurare le necessarie considerazioni politico-strategiche per garantire che la Nato rimanga pronta per le sfide future. Dieci anni dopo la pubblicazione del documento di Lisbona, il processo Nato 2030²⁷ porterà molto probabilmente a un nuovo Concetto strategico dell'Alleanza. Le sfide in perenne evoluzione che gli Alleati sono chiamati a fronteggiare implicano anche una cooperazione più profonda e ampia con partner e Paesi affini. Il multipolarismo aggressivo²⁸ che caratterizza lo scenario internazionale corrente richiede che gli Stati membri della Nato siano meglio equipaggiati e coordinati, per agire sia all'interno che all'esterno dell'Alleanza.

Qualunque sia l'esito, questo processo di riflessione apporterà il beneficio di inaugurare un dialogo più centrato sulle sfide contemporanee e sugli strumenti necessari a superarle, rafforzando così gli articoli 3 e 4 del Trattato di Washington²⁹. Con queste premesse, le iniziative attuali dell'Ue nel campo della difesa dovrebbero essere considerate anche come un modo per accrescere la resilienza dei membri europei della Nato e, di conseguenza, dell'intera Alleanza. Per esempio, il progetto per la mobilità militare sopracitato aumenterà la resilienza di alcune infrastrutture critiche. Soprattutto, una migliore integrazione dei requisiti di capacità militari delle Forze armate per compiere missioni e operazioni sotto l'egida sia dell'Ue che della Nato, così come una maggior capacità industriale in Europa, con ogni probabilità porteranno l'Ue a un maggior livello di autonomia nello svolgimento delle operazioni, cosa che permetterà agli altri partner e alleati di focalizzarsi sui rispettivi interessi strategici.

La volontà degli Stati membri dell'Ue di accrescere la propria autonomia strategica, anche alla luce dello spostamento verso altre aree mondiali degli interessi strategici di chi storicamente ha fornito sicurezza in Europa, potrebbe essere un segnale del fatto che la vecchia "suddivisione del lavoro"³⁰ fra Nato e Ue verrà superata. Secondo quel concetto iniziale, l'Alleanza doveva assicurare tutta la sua "capacità muscolare" per svolgere operazioni militari robuste e di alto livello, mentre l'Ue era più idonea a compiere azioni di potenziamento delle capacità e missioni di stabilizzazione. Viste le priorità in evoluzione all'interno della Nato, invece di avere una suddivisione del lavoro verticale, potrebbe risultare più efficace una suddivisione geografica degli sforzi, nella quale sia la Nato che l'Ue si sostengono fortemente a vicenda. In questo caso, l'Unione dovrebbe essere in grado di condurre anche operazioni di *hard*

²⁶ Nato, *London Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3-4 December 2019*, 4 dicembre 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

²⁷ Sito web NATO: *NATO 2030*, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/176155.htm>.

²⁸ Alessandro Marrone e Karolina Muti, "Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace", in *IAI Papers*, n. 20|28it (ottobre 2020), p. 2, <https://www.iai.it/it/node/12251>.

²⁹ Nato, *Trattato Nord Atlantico*, Washington, 4 aprile 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it.

³⁰ Richard G. Whitman, "NATO, the EU and ESDP: An Emerging Division of Labour?", in *Contemporary Security Policy*, vol. 25, n. 3 (2004), p. 430-451.

power nel suo vicinato, con il necessario aiuto dagli Usa per quelle capacità militari in cui il deficit tecnologico dell'Europa è significativo. Ciò significa che il pilastro europeo all'interno della Nato dovrebbe essere notevolmente rafforzato, e che probabilmente dovrebbe includere non solo l'abilità di rispondere e contrastare le minacce, ma anche una forte posizione politica dell'Ue e la capacità di usare la forza militare. In questo modo, gli Usa possono liberare risorse da impiegare nell'area asiatica del Pacifico. Ad ogni modo, una difesa e deterrenza collettive devono essere assicurate attraverso un posizionamento adeguato della Nato su tutto il continuum convenzionale-nucleare. A dire il vero questa suddivisione geografica del lavoro potenzierebbe inoltre una proiezione esterna efficace dell'Unione, che diventerebbe un attore più attivo e incisivo nell'arena internazionale, anche per ciò che concerne la promozione esterna di un ordine internazionale fondato sulle regole. Ciononostante, il raggiungimento di un livello tanto ambizioso di autonomia richiede una radicata volontà politica e un investimento economico che, tuttavia, sembrano ancora vacillanti³¹.

3. L'impatto del Covid-19 sulla difesa e sull'autonomia strategica dell'Ue

I disagi causati dalla pandemia hanno aggiunto difficoltà ulteriori per il raggiungimento dell'autonomia strategica dell'Ue. La pesante recessione economica³² causata dalle diverse ondate e forme di lockdown sta colpendo i Paesi Ue ancora più duramente dell'ultima crisi finanziaria, e le sue ripercussioni interesseranno i cittadini e i governi europei per anni.

La pandemia, finora, ha avuto diversi effetti sui settori della difesa e della sicurezza a livello dell'Ue. In primo luogo, le ripercussioni economiche sono state importanti in termini di grandezza dei tagli alla nuova spesa dell'Unione in difesa. Nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il budget di 13 miliardi di euro inizialmente previsto per l'Edf è stato ridotto drasticamente a poco più di 7 miliardi. Analogamente, lo Strumento europeo per la pace ha ricevuto 5 miliardi di euro in stanziamenti fuori bilancio, mentre il miglioramento della mobilità militare ne ha ricevuti 1,5, nonostante le proposte iniziali per entrambe le voci di spesa fossero più del doppio di queste dotazioni finanziarie³³. Con numeri del genere, la potenza di fuoco prevista per l'Edf viene ridotta significativamente e potrebbe essere diminuita ulteriormente se si considerano gli stanziamenti nazionali. Un generale

³¹ Annegret Kramp-Karrenbauer, "Europe Still Needs America", in *Politico*, 2 novembre 2020, <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america>.

³² Eurostat, *Government Finance Statistics - Quarterly Data*, dati estratti il 22 ottobre 2020, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics_-_quarterly_data; Eurostat, *GDP and Main Components (Output, Expenditure and Income) (NAMQ_10_GDP)*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/c28969ea-adf4-489d-b96a-3924d990ecaf?lang=en>.

³³ Consiglio europeo, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) - Conclusioni* (EU/CO10/20), Bruxelles, 21 luglio 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

calo delle spese militari, in particolar modo quelle sugli investimenti, potrebbe essere un risultato plausibile della pandemia. Finora, questo non si è realizzato in Italia, dove la spesa globale in difesa è piuttosto stabile sul periodo 2020-2021, con un leggero rialzo nel 2021, e la percentuale dedicata agli investimenti è destinata ad aumentare da 18,4 per cento nel 2020 a 22,3 per cento nel 2022³⁴.

Tuttavia, se si prende la crisi finanziaria del 2008 come punto di riferimento, i risultati a medio termine della crisi attuale potrebbero essere peggiori di quelli della crisi precedente, e il settore della difesa potrebbe soffrirne in proporzione. Dopo la crisi del 2008, che portò a una diminuzione del 4,5 per cento del Pil nell'Ue, ci è voluta quasi un decennio perché le spese di difesa tornassero ai livelli del 2008³⁵. Si stima che la crisi corrente abbia, sinora, ripercussioni del -11 per cento sul Pil dell'Ue³⁶, ma questi calcoli potrebbero peggiorare a causa della persistenza del virus e dei nuovi lockdown in alcuni Paesi europei.

Sebbene non direttamente legata al budget Ue, anche la Pesco potrebbe soffrire delle conseguenze dalla crisi economica, a causa del calo nei budget per la difesa a livello nazionale. Ciononostante, la natura vincolante degli impegni Pesco potrebbe ritardare questa eventualità: gli stanziamenti finanziari dedicati a specifici progetti Pesco per il prossimo anno – e anche quelli successivi – sono già stati identificati, ma è plausibile aspettarsi dei tagli anche nei budget di questi progetti nel prossimo futuro. In questo caso, una maniera per non ridurre eccessivamente l'impegno verso i progetti Pesco potrebbe essere l'utilizzo dei fondi di questi progetti anche per scopi civili³⁷. Inoltre, alcuni investimenti in tecnologie di difesa potrebbero beneficiare dell'accesso al Recovery Fund dell'Ue. Ad esempio, l'Italia presenterà all'Ue una serie di progetti relativi alla difesa per un totale di più di 4,5 miliardi di euro³⁸.

Un ottimista potrebbe sostenere che le limitazioni finanziarie causate dal Covid-19 possano incoraggiare una più profonda ed efficace cooperazione fra gli Stati membri dell'Ue: i costi economici della non-cooperazione nella difesa³⁹ sono ben noti, e un miglior coordinamento potrebbe attenuare le perdite economiche. In ogni caso, i tagli alla spesa cui si è assistito dopo l'ultima crisi finanziaria non

³⁴ Ottavia Credi e Alessandro Marrone, "La Difesa riporta l'attenzione sugli investimenti", in *AffarInternazionali*, 30 ottobre 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=85076>.

³⁵ Pierre Morcos, "Toward a New 'Lost Decade'? Covid-19 and Defense Spending in Europe", in *CSIS Briefs*, ottobre 2020, <https://www.csis.org/node/58498>.

³⁶ Eurostat, *Government Finance Statistics - Quarterly Data*, cit.

³⁷ Elena Lazarou e Tania Latici, "PESCO: Ahead of the Strategic Review", in *EPRS Briefings*, 16 settembre 2020, p. 10, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)652051](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)652051).

³⁸ Pietro Batacchi, "Recovery Fund, i progetti della Difesa", in *Portale difesa*, 14 settembre 2020, https://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,3775.html.

³⁹ Blanca Ballester, "The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy", in *EPRS Studies*, dicembre 2013, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JOIN_ET\(2013\)494466](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JOIN_ET(2013)494466).

hanno portato a una unione e condivisione degli investimenti e delle capacità militare, quanto piuttosto alla protezione di programmi di fornitura nazionali e dei relativi rendimenti industriali. Un pessimista indicherebbe questo come possibile risultato dell'austerità finanziaria post pandemia⁴⁰.

In secondo luogo, la pandemia ha evidenziato alcune tendenze e le ha velocizzate. Nel raggiungimento dell'autonomia strategica, la tecnologia gioca un ruolo centrale. Più che nel passato, il Covid-19 sta portando le società a fare sempre più affidamento su tecnologie di alto livello e su sistemi intelligenti per lo svolgimento di molte attività e per la fornitura di servizi in tutti gli aspetti della vita quotidiana. Ciò interessa anche il settore della Difesa, che si serve dello sviluppo e del progresso tecnologico in tutte le fasi della pianificazione ed esecuzione della difesa⁴¹. I Paesi Ue dovranno trovare il modo di colmare il divario fra loro e gli altri principali attori mondiali – come gli Usa e la Cina – nel campo della tecnologia, per evitare di aumentare i deficit già esistenti in numerosi campi⁴². Nel farlo, gli europei dovranno considerare i vincoli economici delle principali industrie dell'Ue che investono abbondantemente in ricerca e sviluppo⁴³ per promuovere una maggiore resilienza delle infrastrutture digitali⁴⁴, migliorare la sicurezza di approvvigionamento, e ridurre dipendenze esterne, in particolar modo su componenti elettronici, elementi terrestri rari, semi-conduttori e equipaggiamenti medici⁴⁵. Infatti il livello di globalizzazione e interdipendenza delle catene di approvvigionamento si è dimostrata non abbastanza resiliente verso gli shock come il Covid-19⁴⁶, evidenziando la necessità di riprogettare catene di fornitura e linee di produzione più svincolate da tecnologie e componentistica che provengono da potenziali avversari o che sono sotto il controllo di *competitor*.

Un ulteriore possibile impatto del Covid-19 potrebbe essere un cambiamento nelle minacce percepite in Europa riguardo ai settori che potrebbero essere considerati

⁴⁰ Alessandro Marrone e Ottavia Credi, "Covid-19: quali effetti sulle politiche di difesa in Europa?", in *Documenti IAI*, n. 20|09it (aprile 2020), <https://www.iai.it/it/node/11538>.

⁴¹ Philip Boucher et al., "Disruption by Technology. Impacts on Politics, Economics and Society", in *EPRS In-Depth Analysis*, settembre 2020, p. 5, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2020\)652079](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2020)652079).

⁴² Si veda ad esempio, Simona R. Soare, "Digital Divide? Transatlantic Defence Cooperation on AI", in *EUISS Briefs*, n. 3 (marzo 2020), p. 4, <https://www.iss.europa.eu/node/2415>.

⁴³ Ad esempio, a causa del Covid-19 Safran ha dovuto tagliare i fondi per ricerca e sviluppo del 30 per cento. Si veda: Safran, *Safran on Track to Deliver Its Full-Year Guidance*, 30 ottobre 2020, <https://www.safran-group.com/node/34332>.

⁴⁴ Commissione europea, *Sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza* (COM/2020/605), 24 luglio 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0605>.

⁴⁵ Giovanna De Maio, "NATO's Response to COVID-19: Lessons for Resilience and Readiness", in *Brookings Reports*, ottobre 2020, <https://brook.gs/3jCGKpd>; si veda anche: Claudiu C. Pavel e Evangelos Tzimas, "Raw Materials in the European Defence Industry", in *JRC Science for Policy Reports*, 2016, <https://doi.org/10.2790/0444>.

⁴⁶ Si veda, fra gli altri, Valerie Insinna, "Some F-35 Suppliers Are Having Trouble Delivering Parts on Schedule, and Turkey's Departure Could Make that Worse", in *Defense News*, 12 maggio 2020, <https://www.defensenews.com/air/2020/05/12/some-f-35-suppliers-are-having-trouble-delivering-parts-on-schedule-and-turkeys-departure-could-make-that-worse>.

più importanti, e riguardo all'identificazione degli avversari. Viste le pressioni che le società europee stanno sperimentando, le priorità nazionali potrebbero essere definite secondo considerazioni che non tengono propriamente conto della difesa⁴⁷. In questo processo la percezione sociale delle minacce riveste un ruolo importante, ed è particolarmente fragile e volatile quando sottoposta a stress prolungato. La prima ondata di Covid-19 ha mostrato che in queste circostanze straordinarie la percezione pubblica può essere manipolata più facilmente tramite campagne di disinformazione e propaganda⁴⁸ e sia l'Ue che la Nato devono fronteggiare adeguatamente questa sfida.

4. Scelte per l'Italia

L'Italia continua a farsi promotrice e sostenitrice del progetto di integrazione europea e di un'Ue più forte. Ciò si riflette anche nell'impegno concreto del Paese in progetti Pesco e Edf relativi a un maggior livello di autonomia strategica europea.

Nel primo quadro di riferimento, l'Italia ha partecipato attivamente in 26 progetti, guidandone 9⁴⁹. Riguardo ai programmi precursori dell'Edf, il numero di imprese italiane che hanno risposto ai bandi di gara sia della Padr che dell'Edidp è fra i più elevati in Europa⁵⁰, secondo soltanto alla Francia.

Inoltre, durante la fase di negoziazione dell'Edf, l'Italia ha proposto la presenza di almeno tre imprese da tre diversi Stati membri come criterio per l'attivazione dei progetti, in modo da ampliare la partecipazione europea oltre i progetti puramente bilaterali. Roma si è inoltre mostrata favorevole a permettere la partecipazione di Stati e imprese terzi nel consorzio di progetti all'interno sia dell'Edf che della Pesco, principalmente per mantenere il Regno Unito coinvolto nelle iniziative di difesa dell'Ue – ancora una volta, una posizione pro-europea in senso lato, cui si aggiungono importanti relazioni anglo-italiane a livello militare e industriale.

Nel sostenere una difesa europea Roma ha tradizionalmente prestato attenzione a non costruirla in opposizione alla Nato, ma piuttosto in sinergia con essa, e le ragioni che determinano questo approccio equilibrato verso la difesa europea sono destinate a rimanere. Da un lato, le forti relazioni bilaterali con Washington sono percepite sia come la garanzia ultima della sicurezza europea che come un utile contrappeso al motore franco-tedesco dell'integrazione europea. Dall'altro, la consapevolezza che un unico serbatoio di capacità militari non può permettersi

⁴⁷ Doug Berenson, Dominik Kimla e Alix Leboulanger, "Defense Spending and COVID-19: Implications on Government Finance and National Security", in *Avascent Perspectives*, 15 aprile 2020, <https://www.avascent.com/?p=32491>.

⁴⁸ Commissione europea, *Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti* (JOIN/2020/8), 10 giugno 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020JC0008>.

⁴⁹ Consiglio dell'Unione europea, *PESCO Projects – Overview*, 12 novembre 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41333/pesco-projects-12-nov-2019.pdf>.

⁵⁰ H el ene Masson, *PADR-EDIDP: Statistical Summary of Call Results*, cit.

una divergenza fra i requisiti Nato e Ue, in particolare per il fatto che le Forze armate italiane sono profondamente inserite nel comando militare integrato dell'Alleanza. In aggiunta a questo, essere uno dei pochi Paesi europei che ospitano armi nucleari tattiche americane aggiunge un ulteriore livello di interdipendenza transatlantica per la sicurezza nazionale. Infine, a livello politico, il discorso sulla difesa europea si è mostrato utile per attenuare l'opposizione pacifista agli investimenti e sviluppi militari, e fino ad ora è stato poco intaccato dall'euroscetticismo. In altre parole, per numerose ragioni il sostegno italiano a iniziative di difesa dell'Ue quali la Pesco⁵¹ e l'Edf⁵² è profondamente radicato, ed egualmente esteso nella comunità politica e tra gli addetti ai lavori. Tale posizionamento globale permette all'Italia di essere vicina alla Germania, e colloca Roma e Berlino in una posizione intermedia fra Paesi più atlantisti, come la Polonia, e Paesi che lo sono meno, come la Francia.

Malgrado questo atteggiamento positivo, proattivo ed equilibrato verso la difesa europea, il Covid-19 potrebbe compromettere la capacità del Paese di ottenere risultati nei prossimi anni. Negli ultimi dieci mesi, il Ministero della Difesa ha ribadito l'impegno per la difesa europea, come mostrato anche da un maggior dispiegamento militare all'estero, stabilito durante la prima ondata della pandemia⁵³.

La gravità sia della seconda ondata di pandemia che del conseguente lockdown resta da vedere, così come l'impatto del virus sulla capacità dell'Italia di attuare una politica di difesa (e estera) verso partner e avversari. In ogni caso, il problema principale risiede negli effetti economici del lockdown, e nel suo effetto valanga sul debito pubblico e quindi sulla spesa per la difesa.

In realtà negli ultimi cinque anni il budget italiano per la difesa è effettivamente rimasto molto al di sotto della soglia del 2 per cento stabilita dalla Nato⁵⁴. Inoltre, la spesa continua ad essere sbilanciata a favore dei costi del personale e a detrimento delle spese per materiali, R&T, e prontezza operativa. In questo contesto, la grave situazione economica potrebbe riportare il Paese indietro, con un budget di difesa stazionario e con livelli di investimento ancora più bassi. Nonostante alcuni miglioramenti, secondo il Documento programmatico pluriennale (Dpp)⁵⁵ la spesa per la difesa del 2020 dedicherà soltanto il 18,4 per cento delle risorse a investimenti – al di sotto, ancora, dell'indicazione internazionale di ripartizione

⁵¹ Alessandro Marrone, "PeSCo – The Italian Perspective", in *ARES Group Policy Papers*, n. 30 (settembre 2018), <http://www.iris-france.org/notes/pesco-the-italian-perspective>.

⁵² Alessandro Marrone, "National Expectations Regarding the European Defence Fund: The Italian Perspective", in *ARES Group Comments*, n. 42 (ottobre 2019), <https://www.iris-france.org/notes/national-expectations-regarding-the-european-defence-fund-the-italian-perspective>.

⁵³ Ottavia Credi e Alessandro Marrone, "Più missioni internazionali (e più Africa) per l'Italia", in *AffarInternazionali*, 17 giugno 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=82326>.

⁵⁴ NATO, *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, 21 ottobre 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178975.htm.

⁵⁵ Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2020-2022 – Edizione 2020*, ottobre 2020, <http://www.difesa.it/Content/Documents/DPP/DPP%202020-2022.pdf>.

del 50 per cento per il personale e 25 punti percentuali dedicati rispettivamente a costi operativi e investimenti⁵⁶. La situazione potrebbe anche peggiorare se venisse modificata la Legge 244/2014 (Legge di Paola). Questa legge stabilisce un tetto massimo per l'assunzione di personale nelle Forze armate, da implementare entro il 2024. Eppure, come sottolineato nel Dpp 2020-2022 e poi dichiarato nelle ultime conclusioni del Consiglio supremo di Difesa⁵⁷, è necessario modificare e adattare meglio la legge al peggioramento della situazione internazionale, cosa che lascia intuire una deroga al tetto da essa individuato.

La spesa per la difesa è destinata a rimanere relativamente stabile nel 2021 e 2022, ma tagli ulteriori non possono essere esclusi nei prossimi anni, nell'eventualità in cui la situazione economica peggiorasse e/o fossero adottate delle misure di austerità per ridurre il debito pubblico a fronte della pressione dei mercati finanziari. Come menzionato in precedenza, la percentuale dedicata agli investimenti è destinata a crescere nei prossimi anni, ma ancora una volta questi piani non sono scritti nella pietra, dal momento che in Italia manca una legge per gli investimenti pluriennali nella difesa come quella adottata, per esempio, in Francia, e poiché potrebbe essere condizionata negativamente da cambiamenti politici nei prossimi due anni.

Inoltre, salvo poche eccezioni, gli investimenti italiani in R&T hanno sofferto particolarmente nell'ultima decade e sono dipesi da progetti specifici di sviluppo delle capacità militari, cosa che ha impossibilitato il verificarsi di effetti di ricaduta positivi e una contaminazione di innovazione fra diverse capacità militari⁵⁸. Sul lungo termine, questo potrebbe diventare un problema per la Base industriale e tecnologica della Difesa, che deve competere con omologhi industriali che beneficiano di investimenti più elevanti in tecnologia militare. Sfortunatamente, la pandemia distoglie capitale politico da un potenziale sforzo di riforma della politica di innovazione o di altri aspetti della Difesa, e probabilmente nessuna revisione strategica o riforme di ampio respiro avranno luogo nell'arco di questa legislatura.

Il livello, la qualità, la stabilità, la potenza ed efficienza del budget italiano è fondamentale per il contributo dell'Italia sia all'Edf che alla Pesco. Su questo fronte, la maggior parte dei finanziamenti del Fondo sono costituiti dall'investimento collettivo degli Stati membri. Se l'Italia non riuscisse ad assicurare fondi nazionali tempestivi e consistenti per le proposte presentate dalle industrie del Paese, queste proposte avrebbero certamente scarse possibilità di essere selezionate. Sul fronte

⁵⁶ Ottavia Credi e Alessandro Marrone, "La Difesa riporta l'attenzione sugli investimenti", cit.

⁵⁷ Presidenza della Repubblica, *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio Supremo di Difesa*, 27 ottobre 2020, <https://www.quirinale.it/elementi/50939>. Si veda anche: Camera dei deputati, "Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2020-2022 - Doc. CCXXXIV, n. 3", in *Documentazione e ricerche Dossier*, n. 123 (2 novembre 2020), <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/DI0296.htm>.

⁵⁸ Alessandro Marrone e Andrea Gilli, "Defence Innovation: New Models And Procurement Implications: The Italian Case", in *ARES Policy Papers*, n. 74 (22 ottobre 2020), <https://www.iris-france.org/notes/defence-innovation-new-models-and-procurement-implications-the-italian-case>.

della Pesco, c'è un orientamento crescente verso la selezione di progetti che sono robusti da un punto di vista finanziario, e la possibile esclusione dal formato Pesco di progetti che non apportano risultati in un lasso di tempo ragionevole. Ancora una volta, se l'Italia fallisse nell'assicurare budget robusti, stabili e tempestivi ai progetti cui prende parte o che guida, incluso Euromale, la corvetta di pattugliamento europea, i progetti sui sistemi spaziali, ecc., rischierebbe di far sfumare il proprio ruolo. Carenze finanziarie potrebbero inoltre minare la cooperazione sulla difesa europea che è al momento al di fuori del quadro dell'Ue, ma che è cruciale per l'autonomia strategica europea in senso lato. Un caso esemplare è quello del programma Tempest con il Regno Unito e la Svezia, in cui le industrie italiane hanno raggiunto un accordo con le loro omologhe a settembre 2020, ma il Ministero della Difesa non ha ancora messo a disposizione le risorse necessaria a co-finanziare il progetto⁵⁹.

Al di là degli importanti problemi di finanziamento e di investimento, l'Italia deve fronteggiare una scelta più politico-strategica sull'integrazione della difesa dell'Ue e sulla ricerca dell'autonomia strategica. Infatti la Brexit ha rimosso il contrappeso atlantista esercitato dal Regno Unito nei confronti della Francia e, in misura minore, il freno intergovernativo a un ruolo più pronunciato della Commissione sul mercato e sull'industria della Difesa. Ciò ha permesso un'accelerazione delle iniziative di difesa dell'Ue che probabilmente proseguirà nel medio termine. Un'accelerazione in una direzione leggermente più distaccata dagli Usa e dalla Nato. Il dibattito intra-europeo sulla partecipazione di Paesi e industrie terzi alla Pesco e, soprattutto, all'Edf ha rispecchiato questa tendenza. Il Belgio, la Francia, la Spagna e altri Paesi, così come il Parlamento europeo e la Commissione, hanno considerato queste decisioni alla luce di una maggiore autonomia da, e competizione con, gli Stati Uniti. Da contro, gli Stati baltici, la Polonia, la Svezia e altri sono stati sempre attenti a evitare un'escalation del confronto con Washington. Dibattiti simili probabilmente avranno luogo nel prossimo futuro, mentre i programmi militari-industriali proseguono e la ricerca dell'autonomia strategica si realizza. L'Italia deve trarre un bilancio del mutato equilibrio all'interno dell'Unione e indirizzare il proprio approccio tradizionalmente equilibrato verso la difesa europea e la Nato in maniera consona.

Allo stesso tempo il disimpegno degli Usa dal Nord Africa e dal Medio Oriente continuerà probabilmente anche con un presidente democratico, dal momento che la volontà di ritirarsi dopo gli eccessivi sforzi militari degli ultimi venti anni è largamente condivisa da politici e opinione pubblica⁶⁰. Questo implica una sfida specifica per l'Italia, poiché Roma ha tradizionalmente guardato alla leadership americana per le azioni politiche, diplomatiche e militari nella regione del "Mediterraneo allargato" con lo scopo di gestire crisi e/o stabilizzare delle aree.

⁵⁹ Michele Nones, "Tempest: chi tardi arriva, male alloggia", in *AffarInternazionali*, 14 ottobre 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=84762>.

⁶⁰ Alessandro Marrone e Karolina Muti, "Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace", cit.

Privata di tale leadership, l'Italia deve trovare delle alternative per proteggere e promuovere gli interessi nazionali in questa regione tormentata, sempre più penetrata dalla competizione geopolitica fra Russia⁶¹, Cina, Turchia e altre potenze regionali. La sola alternativa per Roma è di guardare a una maggiore cooperazione con la Francia, la Germania e gli altri Paesi europei disposti e in grado di contribuire alla stabilità del vicinato meridionale dell'Europa. Non è un caso che Roma abbia supportato e accolto favorevolmente la conferenza di Berlino sulla Libia nel 2020⁶² e il successivo maggior coinvolgimento dell'Ue con l'operazione Irini. Una tale responsabilità e cooperazione europea aumentata sulla regione del Mediterraneo allargato potrebbe e dovrebbe avere luogo all'interno dell'Ue, attraverso la Nato, oltre che per mezzo di una partnership fra l'Unione e l'Alleanza nell'occuparsi del loro fianco meridionale condiviso.

L'accelerazione dell'iniziativa della difesa Ue attraverso il motore franco-tedesco e un maggiore ruolo per la Commissione, uniti al corrente disimpegno degli Usa dal Nord Africa e dal Medio Oriente, puntano verso un maggior grado di autonomia strategica europea e maggiori responsabilità di sicurezza regionale per gli Stati membri dell'Unione. In questo contesto, l'Italia dovrebbe adeguare il proprio approccio verso l'autonomia strategica secondo le seguenti linee d'azione. Primo, spingere per una maggiore cooperazione Nato-Ue su un'ampia gamma di dossier, dal vicinato meridionale alle minacce ibride, agli ambiti cyber e marittimo, l'innovazione tecnologica, la resilienza, eccetera⁶³. Secondo, all'interno della Nato e nei confronti degli Usa, assicurare che le iniziative di difesa europee come l'Edf e la Pesco siano in sinergia con l'Alleanza. Terzo, avanzare un approccio pragmatico nel contesto europeo per lo sviluppo congiunto di capacità militari e istituzioni, per evitare inutili tensioni con gli Usa⁶⁴.

In aggiunta a ciò, è presumibilmente necessario un salto di qualità nei confronti della Francia, della Germania e delle istituzioni europee. Una priorità politica costante e stabile dovrebbe essere assegnata all'entrata italiana nel motore franco-tedesco per la difesa europea e l'autonomia strategica. In un mondo ideale, questo potrebbe assumere la forma di un trattato trilaterale, il quale supererebbe l'approccio francese basato su una rete di trattati bilaterali firmati da Parigi, cosa che ovviamente pone la Francia in posizione di guida. Anche senza raggiungere lo stadio di cooperazione trilaterale, bisognerebbe compiere regolarmente uno sforzo collaborativo nel quadro dello sviluppo di capacità militari, della politica industriale, degli impieghi operativi, delle azioni diplomatiche. Questo implicherebbe negoziazioni e compromessi dolorosi, con rinunce equilibrate e corrette da interessi specifici –

⁶¹ Dario Cristiani, "Framing Russia's Mediterranean Return: Stages, Roots and Logics", in *IAI Commentaries*, n. 20|59 (agosto 2020), <https://www.iai.it/en/node/11979>.

⁶² Alessandro Marrone, "Security Policy in the Southern Neighbourhood – A View from Rome", in *FES Perspective. Peace and Security*, marzo 2020, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/16768-20200421.pdf>.

⁶³ Alessandro Marrone e Karolina Muti, "Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace", cit., p. 17.

⁶⁴ Ibid.

militari o industriali – al fine di trovare insieme la forza e la coesione necessarie per far avanzare interessi comuni europei. L'esercizio dello Strategic Compass potrebbe costituire un incubatore di tale convergenza. Infatti, attraverso il coinvolgimento dei servizi di intelligence nazionali, dei corpi diplomatici e dei militari, insieme alle istituzioni e agenzie comunitarie, questo processo dovrebbe essere sfruttato per ottenere una convergenza nella valutazione delle minacce e delle posizioni di difesa su dossier chiave, siano essi geografici o tematici. L'Iniziativa europea d'intervento, benché formalmente situata al di fuori del quadro dell'Ue, potrebbe rappresentare un'altra realtà da mettere a frutto. Nell'incontro tenutosi a settembre 2020 si sono discusse l'operazione Irini, la situazione in Libia, Mali e Libano, la lotta contro il terrorismo in Africa e la situazione nel Mediterraneo orientale⁶⁵. Nell'affrontare questi difficili dossier, Roma dovrebbe adottare sistematicamente un dialogo *ex ante* con Parigi e Berlino. Da ultimo, ma non meno importante, la partecipazione simultanea di Francia, Germania e Italia in ogni progetto Pesco lanciato da uno di questi Paesi andrebbe ricercata regolarmente, così da stabilire, col passare del tempo, un complesso di cooperazione sullo sviluppo di capacità che porterebbe diversi vantaggi: (i) una maggior condivisione e quindi efficacia ed efficienza tra le Forze armate che costituiscono la massa principale delle missioni della Psdc; (ii) la creazione di network multipli e di prassi di cooperazione fra i tre Ministeri della Difesa; (iii) una maggior facilità nel trovare, nell'insieme, i necessari compromessi e compensazioni industriali. Alla fine, un gruppo centrale stabile composto dalle tre maggiori economie nonché potenze militari dell'Ue diventerebbe probabilmente, di default, il centro di gravità per aggregare Paesi affini su specifici dossier, facilitando così le conseguenti decisioni in istituzioni basate sul consenso come il Consiglio europeo. In aggiunta, l'azione combinata di Germania e Italia controbilancerebbe con ogni probabilità lo scetticismo della Francia verso la Nato, gli Usa e le relazioni transatlantiche – ribadite in un certo senso dal presidente Macron anche in seguito all'elezione di Biden⁶⁶ –, cosa che porterebbe l'Ue in una posizione in cui potrebbe facilmente ottenere il supporto di Paesi atlantisti come la Polonia, i Paesi Baltici e simili. La costruzione di questo nocciolo duro non sarà facile, come mostrato dal fallimento di tentativi precedenti che hanno avuto luogo nel periodo successivo al referendum del 2016 sulla Brexit⁶⁷. Il ribaltamento troppo frequente dei governi italiani, inoltre, indebolisce a tutti gli effetti la politica estera e di difesa dell'Italia, anche sul dossier dell'autonomia strategica.

Ciononostante, le alternative per l'Italia non appaiono più facili né migliori. Infatti un atteggiamento attendista verso l'autonomia strategica europea lascerebbe di fatto la leadership della difesa Ue al motore franco-tedesco, con Parigi al posto

⁶⁵ Ministero della Difesa, *Riunione dei Ministri della European Intervention Initiative*, 25 settembre 2020, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Riunione_Ministri_European_Intervention_Initiative.aspx.

⁶⁶ Emmanuel Marcon, "The Macron Doctrine. A Conversation with the French President", in *Le Grand Continent*, 16 novembre 2020, <https://geopolitique.eu/en/?p=4>.

⁶⁷ Quell'anno ha visto il vertice di Ventotene fra il presidente del Consiglio Matteo Renzi, il presidente francese François Hollande e la cancelliera tedesca Angela Merkel, nonché le discussioni preliminari sul Trattato del Quirinale tra Italia e Francia lanciato poi nel 2017 e mai realizzato.

di guida. Questo rischierebbe di accrescere la frattura transatlantica, dividere gli europei fra coloro che sostengono un livello estremo di autonomia strategica e quelli, particolarmente in Europa dell'Est, che respingono l'intero processo per non mettere a repentaglio l'egida della sicurezza Nato nei confronti della Russia. Il risultato sarebbe un'Europa fratturata e indebolita all'interno di un Occidente diviso a sua volta, e che diventerebbe non tanto un giocatore, quanto piuttosto un campo di gioco nella competizione fra vere grandi potenze.

Scommettere esclusivamente su un rilancio della partnership transatlantica e sulla Nato sarebbe anch'esso rischioso. L'amministrazione Biden non rappresenterà un ritorno ai periodi passati di più grande coesione transatlantica come sotto le amministrazioni di Barack Obama o Bill Clinton. L'amministrazione democratica proverà infatti in ogni caso a (i) disimpegnarsi militarmente il più possibile dal Nord Africa e dal Medio Oriente, (ii) mettere pressione agli europei perché aumentino le loro spese di difesa e si assumano maggiori responsabilità per la sicurezza del Vecchio Continente e del suo vicinato, (iii) assumere una posizione più marcata nei confronti della Cina e sostenere una strategia americana di contenimento.

In conclusione, la definizione dell'autonomia strategica e il suo perseguimento vanno oltre i progressi gradualisti e pragmatici dei nuovi strumenti quali l'Edf e la PESCO. Entrambi gli obiettivi toccano la geopolitica dell'Europa, l'influenza europea nel vicinato meridionale, l'Alleanza transatlantica, e le relazioni fra Ue e Russia, Cina, Turchia. In questo senso, l'Italia dovrà prendere delle decisioni realmente strategiche per la propria sicurezza e per i propri interessi nazionali.

aggiornato 23 novembre 2020

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medioriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), tre collane di libri (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via dei Montecatini, 17 - I-00186 Roma, Italia

T +39 06 3224360

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone (a.marrone@iai.it)

- 20 | 20it Ester Sabatino e Alessandro Marrone, *L'Europa della Difesa nel nuovo (dis)ordine mondiale: scelte per l'Italia*
- 20 | 20 Ester Sabatino and Alessandro Marrone, *Europe of Defence in the New World (Dis)Order: Choices for Italy*
- 20 | 19 Eleonora Poli, *La politica estera europea tra Mediterraneo e Atlantico*
- 20 | 18 Alessandro Marrone and Michele Nones, *The EU Defence Market Directives: Genesis, Implementation and Way Ahead*
- 20 | 17 Alessandro Marrone and Ester Sabatino, *Defence G2G Agreements: National Strategies Supporting Export and Cooperation*
- 20 | 16 Alessandro Marrone, Michele Nones e Ester Sabatino, *La regolamentazione italiana degli accordi G2G nel settore della difesa*
- 20 | 15 Marta Pacciani, *Il futuro dell'Onu e il ruolo dell'Italia ai tempi del Covid-19*
- 20 | 14 Camellia Mahjoubi, *Italy and the Libyan Crisis: What Lessons for Foreign Policy?*
- 20 | 13 Camellia Mahjoubi, *The Impact of COVID-19 on State-Society Relations in North Africa*
- 20 | 12 Ester Sabatino, *Per l'Italia quale carro armato dopo l'Ariete?*