

La Bussola strategica Ue e dodici sfide per l'Italia

di Elio Calcagno, Alessandro Marrone e Michele Nones

ABSTRACT

La Bussola strategica Ue, adottata a marzo 2022, è il frutto di uno sforzo condiviso delle istituzioni Ue e degli Stati membri, con una forte impronta intergovernativa. Il documento costituisce un importante passo in avanti verso un'Europa della difesa più capace di tutelare e promuovere gli interessi e i valori condivisi nell'Ue – compresi quelli più sentiti dall'Italia. Anche rispetto all'invasione russa dell'Ucraina, la Bussola è utile perché stabilisce una serie di azioni concrete, con scadenze temporali entro il 2025, per rafforzare in modo pragmatico e realistico la difesa europea ponendo Ue e Nato come complementari e sinergiche. Nei prossimi mesi e anni sarà fondamentale attuare la *roadmap* di iniziative, attività e investimenti previsti dalla Bussola. L'Italia ha giocato un ruolo importante nella definizione del documento, ed ora la sua attuazione – e più in generale l'accelerazione in corso per l'Europa della difesa – pone a Roma dodici sfide che rappresentano altrettante opportunità di miglioramento del sistema-Paese nel quadro europeo.

Unione europea | Psdc | Italia | Industria della difesa | Tecnologia | Nato

keywords

La Bussola strategica Ue e dodici sfide per l'Italia

di Elio Calcagno, Alessandro Marrone e Michele Nones*

1. L'importanza della Bussola strategica

La Bussola strategica Ue (*Strategic Compass*), approvata il 21 marzo 2022 dal Consiglio dell'Unione europea e adottata il 25 marzo dai Capi di stato e di governo dei 27 Paesi Ue¹, è il frutto di uno sforzo condiviso delle istituzioni Ue e degli Stati membri. Il documento costituisce un passo in avanti molto importante verso una Europa della difesa più capace di proteggere i cittadini europei, di tutelare e promuovere gli interessi e i valori condivisi nell'Ue – compresi quelli più sentiti dall'Italia².

In un contesto internazionale caratterizzato dalla competizione geopolitica e dal ritorno della guerra in Europa, la Bussola aiuta l'Ue a porsi come attore responsabile

¹ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE nel prossimo decennio*, 21 marzo 2022, <https://europa.eu/!CwwCPC>; Consiglio europeo, *Conclusioni*, 24-25 marzo 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/it/pdf>.

² Questo studio è il risultato di un progetto svolto da gennaio 2022 in partnership con Leonardo. Già nel 2021 alcuni studiosi italiani erano intervenuti pubblicamente e privatamente durante la preparazione della Bussola strategica, soprattutto dopo la presentazione della prima bozza. In quell'occasione lo IAI ha maturato la convinzione che fosse possibile e opportuno cercare di superare questa impostazione e avviare una nuova forma di rapporto fra le amministrazioni che partecipavano alla discussione europea (Ministero degli Affari esteri e Cooperazione internazionale, Ministero della Difesa e Presidenza del Consiglio dei ministri) e il mondo dei think tank e accademico. L'obiettivo era quello di intensificare e stabilizzare questa collaborazione, passando dai contatti individuali a una condivisione delle riflessioni garantendo due presupposti: la riservatezza sulle informazioni e il carattere informale dell'attività. Lo IAI ha quindi promosso una serie di incontri informali, in forma ibrida, coinvolgendo insieme ai ricercatori dell'Istituto esponenti delle amministrazioni, del mondo accademico e industriale. Inizialmente il lavoro si è concentrato sulla prima bozza della Bussola strategica, al fine di correggere o integrare alcuni punti per cercare di allinearli con la visione dall'Italia, in particolare per quanto riguarda la collaborazione transatlantica e l'attenzione per il Mediterraneo allargato. Poi, dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, il documento è stato rapidamente aggiornato per tener conto del radicale cambiamento dello scenario internazionale e delle sue conseguenze. Dopo la pubblicazione della Bussola strategica il 21 marzo, è iniziata un'attività di individuazione dei punti di maggiore interesse e impatto sull'Italia e sulle conseguenti iniziative che si dovranno assumere in Italia. Il lavoro svolto da questo gruppo di riflessione ha rappresentato un'esperienza unica nel panorama nazionale, soprattutto per il suo carattere operativo che ha offerto utili stimoli e suggerimenti ai rappresentanti istituzionali. Anche per questo vogliamo ringraziare tutti quanti vi hanno partecipato.

*Elio Calcagno è ricercatore nel programma "Difesa" dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Alessandro Marrone è responsabile del Programma "Difesa" dello IAI. Michele Nones è vicepresidente dello IAI.

in grado di contribuire in modo attivo alla sicurezza internazionale e in particolare a quella del continente europeo.

La Bussola strategica è importante e utile perché stabilisce una serie di azioni concrete, con scadenze temporali precise entro il prossimo triennio (2025), per rafforzare in modo pragmatico e realistico la politica di sicurezza e difesa comune entro il 2030.

Il documento pone Ue e Nato come complementari e sinergiche, e punta a una Europa della difesa quale pilastro europeo dell'Alleanza atlantica, con il fine ultimo di promuovere pace, stabilità, sicurezza e cooperazione a livello europeo e internazionale. Un approccio perfettamente in linea con la posizione italiana a favore di una autonomia strategica europea non da qualcuno ma per fare qualcosa³: ovvero a favore di un'Unione in grado di intervenire anche da sola a difesa dei propri interessi senza il supporto dei partner.

La Bussola strategica Ue è un importante passo in avanti, ma non è il punto di arrivo per l'Europa della difesa. Nei prossimi mesi e anni sarà fondamentale attuare la *roadmap* di iniziative, attività e investimenti previsti della Bussola.

In questo processo dovrà essere coinvolto il Parlamento italiano, e dovrà essere periodicamente informata l'opinione pubblica, per comprendere e interagire con la costruzione dell'Europa della difesa, in linea con il lungo e importante processo di costruzione di una politica estera davvero condivisa in ambito Ue. Nell'ultimo decennio l'opinione pubblica, sia italiana che europea, è stata sostanzialmente e costantemente a favore di un più forte ruolo dell'Unione in questo ambito. Vi è quindi terreno fertile per una crescita virtuosa del dibattito pubblico italiano.

La Bussola strategica Ue è positiva e importante in particolare per l'Italia per diversi motivi. Aiuta l'Italia a perseguire i propri interessi di sicurezza, e più in generale gli interessi nazionali, in un quadro cooperativo europeo che permette di raggiungere risultati impossibili per un singolo paese, e di affrontare così le sfide alla sicurezza collettiva degli europei. Tramite la Bussola strategica la sovranità nazionale nel settore della difesa viene esercitata e condivisa nel modo più efficace e lungimirante per la sicurezza dei cittadini e gli interessi italiani, aumentando la capacità di controllo politico e democratico sull'integrazione europea.

Inoltre, il documento si concentra sul valore aggiunto della dimensione europea, in modo pragmatico e costruttivo, rispettando alcune fondamentali prerogative della sovranità nazionale: l'unione fa la forza, e il livello europeo viene scelto dai Paesi membri come il migliore per cooperare e coordinarsi efficacemente sulla base di obiettivi e linee guida condivisi.

³ Si veda al riguardo Alessandro Marrone, "Una Bussola per l'Europa della difesa", in *AffarInternazionali*, 22 marzo 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=95894>.

La Bussola trova il giusto equilibrio tra europeismo e atlantismo, perseguendo sinergie tra Ue e Nato secondo una linea che l'Italia sostiene da tempo come la migliore per la pace, stabilità, sicurezza e cooperazione europea e internazionale.

Infine, il documento contribuisce allo sviluppo tecnologico e industriale del settore aerospazio, sicurezza e difesa – compresa la dimensione cibernetica – anche a livello italiano, con ricadute positive su tutta l'economia nazionale, rispetto a una competizione mondiale sempre più serrata.

La Bussola è anche il frutto di un lavoro intenso e continuo delle istituzioni italiane, che hanno negoziato costantemente con i principali Paesi europei per raggiungere soluzioni soddisfacenti per tutti e, in particolare, per l'Italia.

2. Gli impegni presi dagli stati membri con la Bussola strategica

Le iniziative e attività previste dalla Bussola sono articolate secondo quattro linee guida:

1. **Azione:** rafforzare la capacità della Ue di agire militarmente in caso di crisi in regioni di proprio interesse.
2. **Sicurezza:** migliorare la resilienza dei Paesi europei rispetto a un ampio ventaglio di minacce alla sicurezza, in particolare per quanto riguarda lo spazio extra-atmosferico e lo spazio cibernetico che vanno resi sicuri, sostenibili e agibili per le istituzioni, le imprese e i cittadini. È quindi necessaria anche una più frequente e sistematica condivisione di intelligence.
3. **Investimenti:** aumentare stabilmente la quantità e la qualità degli investimenti europei per la difesa e sicurezza dell'Europa, tramite la cooperazione, le economie di scala, i progetti comuni e il pieno utilizzo degli strumenti Ue esistenti quali la Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), il Fondo europeo per la difesa (*European Defence Fund*, EDF) e le altre iniziative avviate dalla Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency*, Eda) e dalla Commissione europea.
4. **Partner:** sviluppare e rafforzare i partenariati sia con Paesi occidentali affini per valori e interessi quali Stati Uniti, Regno Unito, Norvegia, Canada e Giappone, sia con organizzazioni internazionali a partire da Nato e Onu, ma anche Osce e Unione africana.

2.1 Agire più efficacemente e tempestivamente (Azione)

Il documento prevede l'istituzione, entro il 2025, di una capacità di intervento rapido (*EU Rapid Deployment Capacity*, RDC) basata su una forza di 5.000 unità in grado di operare anche in ambienti non permissivi nelle regioni di interesse per l'Ue. Tale strumento, di consistenza e capacità limitate, va considerato come un primo passo verso una maggiore capacità europea di intervento militare.

A ciò si aggiunge anche il rafforzamento di strumenti già esistenti. La Bussola indica come prioritario il raggiungimento della piena capacità del quartier generale

europeo (*Military Planning and Conduct Capability, Mpc*), con relativi assetti abilitanti, oltre che un miglioramento nel processo decisionale legato alle missioni militari e civili, sia per le operazioni Ue, sia per le operazioni *ad hoc* guidate da coalizioni di Stati membri e sostenute dall'Ue. In più è previsto un finanziamento comunitario delle missioni militari Ue, grazie alla proposta di aumentare il paniere dei costi comuni sostenuti dallo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility, Epf*).

Grazie a suddetto Epf, sarà possibile fornire maggiore assistenza e sostegno ai partner dell'Ue, come fatto ad esempio nel 2022 per fornire circa 2 miliardi di euro di aiuti militari all'Ucraina.

Particolare enfasi è posta anche sul tema della cooperazione fra forze armate. Esse dovrebbero ad esempio incrementare la propria capacità di operare insieme, a vari livelli, anche tramite frequenti esercitazioni militari. In più, un netto miglioramento delle reti di trasporto all'interno dell'Ue è indicato come una misura per facilitare la mobilità delle forze armate.

2.2 Mettere in sicurezza (Sicurezza)

L'Ue ha l'ambizione di aumentare le proprie capacità per quel che riguarda le tecnologie emergenti e i rischi di sicurezza da esse derivanti. Lo sviluppo delle capacità di difesa cibernetica dell'Ue è considerato fondamentale, così come la protezione degli assetti spaziali dell'Ue, anche tramite le iniziative da articolare tramite l'apposita Strategia spaziale dell'Ue per la sicurezza e la difesa di prossima elaborazione.

La Bussola indica la necessità di rafforzare il meccanismo europeo per lo scambio di intelligence e per la formulazione di analisi e scenari, anche per aggiornare periodicamente insieme la valutazione delle minacce alla sicurezza europea. Ciò è fondamentale per la convergenza di percezioni e approcci nazionali e va di pari passo con un rafforzamento delle iniziative europee per prevenire e fronteggiare il terrorismo internazionale. Nello stesso ambito si prevede la creazione e messa a sistema di strumenti per il contrasto alla guerra ibrida, comprese le interferenze esterne nella comunicazione e nei processi politici interni ai Paesi Ue.

Un impegno ulteriore messo in cantiere dalla Bussola è la presenza coordinata delle marine militari europee sulle rotte e nelle aree fondamentali per l'Unione, anche nell'Indo-Pacifico, garantendo la sicurezza dei mari e la libertà di navigazione anche con la revisione della strategia di sicurezza marittima, nonché un aggiornamento dell'approccio al dominio aereo per mantenerlo libero e sicuro.

2.3 Investire meglio, insieme e di più (Investimenti)

L'impegno che emerge dal documento è quello di investire di più e meglio nella difesa, migliorando la pianificazione dello sviluppo delle forze armate europee. Il documento non identifica precise soglie comuni di investimento, demandate

per ora alle scelte dei singoli Stati membri, ma auspica un approccio coordinato. La Commissione europea definirà ulteriori incentivi economici per stimolare investimenti collaborativi tra Stati membri su capacità strategiche di difesa, anche per ridurre i gap critici entro il 2025.

Una misura ritenuta particolarmente urgente è la revisione delle esigenze delle forze armate europee, che sarà condotta entro maggio 2022. A tale scopo è già espressamente previsto un incremento delle risorse comunitarie che saranno assegnate all'Edf nel prossimo bilancio pluriennale Ue 2028-2035.

Questa azione è parallela al rinnovato impegno degli Stati membri a individuare i sistemi militari da sviluppare in base a una valutazione condivisa degli scenari di impiego, e a cercare soluzioni comuni per sviluppare la prossima generazione di equipaggiamenti militari in ambito terrestre, marittimo, aereo e spaziale.

Buona parte delle misure previste richiedono un pieno sfruttamento delle potenzialità della Pesco e dell'Edf, con l'obiettivo di sviluppare insieme assetti europei con economie di scala e risultati migliori. Questo approccio sarà potenziato tramite l'identificazione dei primi incentivi per consentire che le soluzioni sviluppate in ambito Edf vengano poi acquisite e supportate in modo cooperativo dagli Stati membri, ottenendo un miglior ritorno dagli investimenti pubblici nella difesa e accrescendo la competitività dell'industria europea. Il documento propone l'abolizione dell'Iva sui programmi europei dal 2022 insieme a possibili bonus, mentre saranno probabilmente esplicitati strumenti ancor più significativi e nuove soluzioni finanziarie dal 2023.

Oltre allo sfruttamento di strumenti esistenti, la Bussola indica anche una serie di nuove iniziative nel settore tecnologico. Si prevede la creazione di un *hub* per l'innovazione tecnologica per la difesa presso l'Eda. L'investimento in tecnologie emergenti, innovative e dirompenti è una priorità al fine di ridurre le dipendenze strategiche da Paesi extra Ue quanto a tecnologie critiche. Per questo si impone anche l'istituzione di un osservatorio per le tecnologie critiche per identificare le dipendenze strategiche e adottare politiche comuni per migliorare l'autonomia tecnologica nel settore sicurezza e difesa.

Per quanto riguarda l'industria europea dell'aerospazio, sicurezza e difesa, c'è la volontà di rafforzarla e renderla più competitiva, innovativa e resiliente. Viene affermato l'obiettivo, entro il 2023, di promuovere e facilitare l'accesso dell'industria al finanziamento privato e di impiegare meglio la Banca europea per gli investimenti.

2.4 Sviluppare i partenariati (Partner)

L'ambito dei partenariati identifica una serie di attori con cui l'Ue ritiene di dover rafforzare il proprio rapporto cooperativo. Si indicano prima di tutto Paesi occidentali e non affini, per valori e interessi, a partire da Stati Uniti, Regno Unito, Norvegia, Canada e Giappone, a cui si aggiungono poi cooperazioni mirate con

partner nei Balcani, in Africa, Asia e America Latina.

Prioritario rimane anche il rafforzamento delle partnership strategiche con Nato e Onu, da attuare tramite un maggiore e più approfondito dialogo politico e la cooperazione operativa, e in seconda battuta con l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), l'Unione africana e l'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (Asean).

Infine la Bussola prevede l'organizzazione di un grande forum biennale con tutti i Paesi partner dell'Ue per promuovere una visione comune basata su valori e interessi condivisi.

3. La posizione dell'Italia

Le istituzioni di carattere multilaterale come l'Ue rappresentano tradizionalmente per l'Italia un utile e importante mezzo di tutela e promozione dei propri interessi nazionali a livello internazionale. Nel settore della difesa ciò è vero per la Nato già dal 1949 e tutt'ora. In parallelo, a partire dagli anni '90, anche per una serie di iniziative a livello Ue che hanno avviato il percorso di costruzione dell'Europa della difesa.

Nel 2009 il Trattato di Lisbona forniva un quadro giuridico per lo sviluppo di una difesa europea, inclusa la clausola di solidarietà contenuta nell'articolo 42.7. La Strategia globale dell'Unione del 2016 ha tracciato il livello d'ambizione dell'Ue negli ambiti della difesa e della sicurezza, e nel 2017 ben 25 Stati membri hanno lanciato la Cooperazione strutturata permanente, prevista nel Trattato di Lisbona. Con il Fondo europeo per la difesa la Commissione ha stanziato per il periodo 2021-2027 circa 7,9 miliardi di euro dedicati alla ricerca e sviluppo di tecnologie militari tramite cooperazioni tra soggetti degli Stati membri, a valle di altri 580 milioni allocati nel 2017-2020 con lo stesso obiettivo. Nel 2017 è stato istituito l'Mpcc, che funge da quartier generale a livello strategico per le missioni militari europee, in parallelo ai quartieri generali operativi nazionali che svolgono analoghe funzioni per le operazioni Ue Atalanta e Iriini (mentre Eufor Althea è gestita dal quartier generale Nato secondo gli accordi Berlin Plus).

È proprio lungo questo percorso che la Bussola strategica rappresenta per l'Europa un sostanziale passo in avanti verso una politica di difesa maggiormente condivisa all'interno dell'Unione, completa di priorità militari e tecnologiche.

L'Italia ha giocato un ruolo importante nella definizione del documento grazie anche alla consapevolezza che il Paese ha bisogno di un'Unione più capace e intraprendente nel settore della difesa.

Nonostante la Bussola Strategica sia un documento non legalmente vincolante per gli Stati membri, rappresenta comunque una linea di indirizzo. All'interno di un contesto più ampio che racchiude tutte le iniziative, gli organi e le istituzioni

europee volte alla difesa, la Bussola può giocare un ruolo importante nell'aumento della capacità di intervento militare dell'Ue e nell'orientamento degli investimenti nella base industriale e tecnologica della difesa europea e italiana. Molto dipenderà appunto dall'attuazione del documento, e da come i principali Stati membri si muoveranno e attrezzeranno per costruire l'Europa della difesa.

4. Le sfide e opportunità per il sistema paese

In tale contesto Governo e Parlamento (e in generale il sistema-Paese italiano tra istituzioni pubbliche, settore privato, mondo della ricerca e società civile) si trovano di fronte a dodici sfide che costituiscono altrettante opportunità di modernizzazione e miglioramento. Il dato di fondo è un'accelerazione della cooperazione e integrazione europea nella difesa, con un sempre maggiore e più incisivo ruolo delle istituzioni Ue. All'Italia serve un cambio di passo se non vuole perdere terreno nella tutela dei propri interessi nazionali in un quadro europeo.

4.1 Un cambio di passo per le istituzioni italiane

L'accelerazione impressa dalla Bussola strategica all'Europa della difesa impone un cambio di passo alle istituzioni italiane nella capacità di coordinarsi tra loro – a livello interministeriale, e tra Governo e Parlamento – e influenzare tempestivamente politiche e decisioni europee sui molti dossier aperti dalla Bussola stessa.

In occasione della elaborazione del quadro normativo per Edf, la buona prassi di tenere un gruppo di lavoro informale con un documento condiviso e costantemente aggiornato contribuì fortemente a definire e aggiornare tempestivamente la posizione nazionale al riguardo, e dovrebbe essere ripresa anche per seguire l'attuazione della Bussola strategica e le nuove iniziative della Commissione europea.

A tal fine è importante per le istituzioni coinvolte investire nella capacità di analisi e riflessione strategica, sia internamente sia attivando le eccellenze del sistema-paese, per tenere il passo accelerato delle istituzioni Ue e di paesi come la Francia e avanzare proposte in modo più incisivo e tempestivo.

Al tempo stesso, il Governo dovrebbe informare regolarmente, ad esempio ogni quattro mesi, il Parlamento sugli sviluppi dell'Europa della difesa, il posizionamento e le iniziative dell'Italia al riguardo. In questa ottica le due Camere dovrebbero puntare ad aumentare le proprie risorse umane e le sessioni dedicate ai temi della Difesa. Ciò renderebbe più salienti i temi legati a settore e garantirebbe un livello più adeguato di supervisione e legittimità politica, oltre che a fornire al Parlamento la capacità di riflettere sulla definizione degli interessi nazionali nel settore della difesa.

4.2 Investire sugli italiani a Bruxelles

A livello europeo risulta quanto mai importante per il Paese assumere un ruolo più deciso e visibile all'interno delle varie istituzioni Ue, specialmente in un momento di riassetto degli equilibri nel mondo della difesa in Europa, anche a causa del repentino aumento della spesa militare (in particolare modo di quella tedesca). L'allargamento degli orizzonti istituzionali della difesa europea con la creazione nel 2020 della Direzione generale Industria della difesa e spazio (*Defence Industry and Space*, Defis) – insieme all'impulso della Commissione scaturito dalla guerra in Ucraina e dall'adozione della Bussola⁴ – rende più urgente e cruciale migliorare e aumentare la presenza italiana nelle istituzioni europee rilevanti: Eda, Dg Defis e Servizio europeo per l'azione esterna (Seae)⁵.

È inoltre sempre più necessario creare uno scambio costante e sistematico fra rappresentanti ed esponenti italiani a Bruxelles e tra loro e il mondo istituzionale a Roma, che possa favorire un approccio sinergico all'avanzamento degli interessi nazionali. Questo traguardo potrebbe essere raggiunto in diversi modi, come ad esempio l'organizzazione di un incontro annuale da tenersi a Roma o Bruxelles che riunisca tutti i funzionari italiani che lavorano nell'ambito della difesa europea in Italia e nelle istituzioni Ue. Un evento del genere potrebbe soffermarsi sugli sviluppi più importanti dei dodici mesi precedenti, tracciando poi le tappe più importanti dei dodici mesi successivi, di modo da creare una consapevolezza generale di iniziative passate e future. Questa iniziativa servirebbe inoltre come occasione di incontro e conoscenza per i funzionari coinvolti. Nella stessa direzione potrebbe andare un incontro mensile informale a Bruxelles con la partecipazione di un esponente di rilievo del Governo e/o delle amministrazioni coinvolte che diventi un appuntamento in cui condividere riflessioni, messaggi ed esperienze.

4.3 Far funzionare al meglio le iniziative Ue esistenti

È prioritario per gli stessi interessi italiani che l'Italia contribuisca a far funzionare l'architettura istituzionale attualmente esistente e a garantire che gli strumenti già disponibili siano resi operativi. La vaga divisione di competenze fra i diversi attori europei (Eda, Dg Defis, Seae, Stati membri) rende difficile un'azione realmente coordinata e coerente. Per questo è necessario portare un po' di ordine e definire precisamente i mandati dei diversi organismi. Un ruolo più forte andrebbe riservato al Comitato militare dell'Unione europea, che non viene adeguatamente coinvolto pur essendo il forum deputato a fornire il parere militare per le decisioni europee nel settore della difesa. Fondamentale è anche valorizzare il ruolo dell'Eda in quanto rappresenta gli interessi comuni europei nel settore della difesa e consente

⁴ Si veda al riguardo Michele Nones, "Il cambio di passo verso la difesa comunitaria", in *AffarInternazionali*, 23 marzo 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=95923>.

⁵ Si veda al riguardo Alessandro Marrone e Michele Nones, "La formazione degli ufficiali delle Forze Armate italiane nella prospettiva europea", in *Documenti IAI*, n. 15|06 (aprile 2015), <https://www.iai.it/it/node/4077>.

ai ministeri della Difesa di far sentire la loro voce a Bruxelles.

4.4 Porre attenzione anche alle capacità immateriali

L'aspetto industriale e di ricerca e sviluppo rappresentano il cuore degli attuali sforzi nel settore della difesa europea. Essi vanno tuttavia accompagnati anche da un rinnovato coordinamento sugli investimenti in risorse immateriali come dottrine d'impiego, coesione delle forze, formazione e addestramento. Questi aspetti saranno fondamentali sia per il futuro funzionamento della Rdc, sia per favorire un approccio operativo condiviso e generare nel medio-lungo termine una convergenza delle culture strategiche proprie delle forze armate dell'Unione. Passi avanti su questa dimensione potrebbero anche contribuire a un consolidamento dei requisiti di procurement militare dei 27 Paesi membri, andando a ridurre a monte un'importante causa della frammentazione del mercato europeo. Per l'Italia ciò pone la sfida di meglio codificare e comunicare in Europa la propria dottrina militare, le linee guida e le priorità del procurement.

4.5 Accelerare l'attuazione della Rdc anche sulla base delle lessons learned italiane

Nel filone "Azione" della Bussola, l'impegno per la creazione della Rdc va non solo attuato ma accelerato rispetto ai tempi previsti per assicurare che i principali Stati europei membri sia della Nato che dell'Ue vi dedichino risorse qualitativamente e quantitativamente adeguate, a fronte di una maggiore domanda Nato per attività militari sul fianco orientale in chiave di difesa collettiva.

La Rdc necessita comunque di ulteriori approfondimenti relativi al processo decisionale che porterebbe al suo impiego, permettendo alla Rdc di essere schierabile e operativa anche in contesti non permissivi. Un processo troppo restrittivo, come quello legato ai Gruppi tattici dell'Ue (*Battlegroups*), rischierebbe di condannare l'Rdc all'irrilevanza quando invece questo strumento, se opportunamente flessibile e dispiegabile, potrebbe rappresentare una risorsa importante per affrontare l'instabilità nel Mediterraneo allargato.

A tal fine sarebbe utile anche portare avanti un processo nazionale di *lessons learned* dalle operazioni militari all'estero cui l'Italia ha partecipato nel tempo, anche con ruoli di guida, in modo che l'attuazione e l'impiego della Rdc ne traggano giovamento. Ciò va pensato anche nel contesto di un possibile, futuro ruolo dell'Unione come garante di una pace vigilata in Ucraina.

4.6 Supportare la politica industriale della difesa anche con il Tavolo tecnico

Il filone "Investimenti" rappresenta uno dei più importanti all'interno della Bussola e, per seguirlo adeguatamente, l'Italia deve puntare a un rapido rafforzamento delle risorse, organizzativo e gestionale. All'interno del Ministero della Difesa la mole di lavoro per l'attuazione della Bussola si somma a quella, in crescita e nuova rispetto ad appena quattro anni fa, per gestire le attività Pesco ed Edf. È quindi

necessario sia un adeguamento delle risorse umane negli uffici dedicati a queste attività strategiche, sia un miglioramento dei canali di comunicazione e del *modus operandi* tra Gabinetto del ministro, Stato Maggiore della Difesa, Direzione Nazionale degli Armamenti, e singole forze armate.

A livello di Ministero della Difesa e a livello interministeriale l'attivazione del Tavolo per la politica industriale previsto dalla direttiva del ministro della Difesa Lorenzo Guerini del luglio 2021 consentirebbe il necessario coordinamento interno e interministeriale e il confronto con l'industria del settore aerospazio, sicurezza e difesa. A tale rafforzamento organizzativo va associata anche una migliore e più tempestiva comunicazione al Parlamento per assicurarne la piena condivisione politica e una maturazione del processo decisionale complessivo. Il ruolo di indirizzo dello Stato e dei decisori politici rimane infatti fondamentale per garantire una prospettiva a lungo termine all'industria, permettendo così investimenti in know-how e personale qualificato.

4.7 Adeguare la politica di supporto e controllo dell'export

L'accelerazione della Bussola sulla cooperazione industriale e tecnologica nel settore della difesa tra paesi europei rende ancora più urgente da parte del Ministero della Difesa l'adozione di un adeguato regolamento attuativo per la gestione degli accordi *Government-to-Government* (G2G) in essere, in cantiere e futuri⁶. Nello stesso tempo è indispensabile che Governo e Parlamento si facciano carico della semplificazione dei controlli sui trasferimenti intracomunitari di prodotti militari affinché il mercato europeo possa venire assimilato al mercato nazionale e la cooperazione europea possa svilupparsi liberamente (anche coinvolgendo soggetti esterni al tradizionale mondo della difesa). Lo stesso vale per gli accordi G2G dove il controllo è insito nella sua stessa sottoscrizione.

4.8 Quanto, come e quando investire nella difesa

In parallelo all'adozione della Bussola, l'aumento significativo e immediato dei bilanci della difesa in oltre la metà dei paesi Ue, a partire dalla Germania, su investimenti a breve termine avviene mentre gli sforzi a livello Ue – compresi Pesco ed Edf – si concentrano sullo sviluppo di capacità nel medio termine. C'è quindi il rischio di dare la priorità al breve termine, minando gli sforzi in corso per rafforzare l'autonomia strategica dell'Europa e la base industriale e tecnologica della difesa europea che hanno un orizzonte più lontano. A questo si somma l'ulteriore rischio che gli europei acquistino chiavi in mano equipaggiamenti prodotti fuori dall'Europa.

⁶ Si veda al riguardo Alessandro Marrone, Michele Nones e Ester Sabatino, "La regolamentazione italiana degli accordi G2G nel settore della difesa", in *Documenti IAI*, n. 20|16 (settembre 2020), <https://www.iai.it/it/node/12069>.

Sono, quindi, più che mai necessari degli incentivi Ue per una cooperazione a medio e breve termine nello sviluppo capacitivo rispetto agli obiettivi fissati. L'Italia e gli altri maggiori paesi europei dovrebbero trovare e proporre soluzioni equilibrate, privilegiando e sostenendo in tutti i modi possibili le cooperazioni bi-, mini- o multi-laterali in Europa, e dimostrandosi pronti a lavorare insieme, anche quando – come nel caso del Regno Unito – le appartenenze alle organizzazioni internazionali non sempre si allineano⁷. L'Italia dovrebbe quindi sostenere l'avvio urgente di una riflessione congiunta tra Eda, Dg Defis e Stati membri sugli investimenti europei necessari oltre che per le esigenze nazionali anche per soddisfare le esigenze comuni sia in termini di stock (dato il flusso di materiali donati all'Ucraina) che in termini di abilitanti strategici.

4.9 Accelerare l'aumento del bilancio della difesa italiano

A livello nazionale va affrontata la sfida per accelerare l'aumento del bilancio della difesa italiano⁸. Tale aumento dovrebbe rispettare l'obiettivo preso dall'Italia in ambito Nato nel 2014, e ribadito in termini simili in ambito Ue dal lancio della Pesco fino all'adozione della Bussola, di spendere il 2 per cento del Pil nella difesa entro il 2024. Pur con qualche anno di ritardo, ormai comunicato ufficialmente, l'Italia deve impegnarsi a rispettare questo impegno, accelerando al massimo la crescita fin dai prossimi anni.

Nel recente passato Roma si è fatta giustamente portavoce di un approccio più equilibrato e solido, *in primis* in ambito Nato ma anche Ue, che consideri, accanto all'indicatore finanziario, le forze effettivamente impiegate in missioni all'estero e la percentuale del bilancio della difesa investita in equipaggiamenti e innovazione tecnologica – con la soglia minima del 20 per cento concordata in ambito Nato. L'Italia è tradizionalmente tra i primi paesi europei per contributo alle missioni Ue, Nato e Onu, e rispetta da diversi anni la soglia del 20 per cento. Si tratta ora, da un lato, di aumentare l'efficacia e l'equilibrio della spesa militare salvaguardando gli investimenti e aumentando la percentuale di spesa per la prontezza operativa delle forze, incluse esercitazioni, manutenzione e logistica. Dall'altro lato occorre accelerare la curva di aumento del bilancio complessivo sin dal prossimo anno.

L'accelerazione portata dalla Bussola e, in modo strutturale, dalla guerra russo-ucraina, fa sì che oggi e nel prossimo futuro il "quanto", "come", e "quando" si investe nella difesa siano gli elementi chiave del posizionamento dell'Italia nell'Europa della difesa, anche rispetto a partner con cui si coopera e compete a geometria variabile. In questo contesto si può fare leva sul sostegno dei cittadini italiani per la difesa europea, rimasto stabile negli ultimi decenni nonostante i

⁷ Si veda al riguardo Vincenzo Camporini et al., "Per affrontare la minaccia russa gli europei devono investire insieme", in *AffarInternazionali*, 21 aprile 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=97388>.

⁸ Sulla credibilità dell'Italia al riguardo si veda, tra gli altri, Michele Nones, "Il valore dell'affidabilità nella difesa per la sicurezza globale" in *AffarInternazionali*, 31 marzo 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=96100>.

cambiamenti interni e internazionali. È tuttavia fondamentale essere chiari sul fatto che un approccio europeo vuol dire soprattutto spendere “meglio”, insieme e a livello europeo, non spendere meno perché l'Europa della difesa è un cantiere cui tutti dovranno contribuire per darvi forma.

4.10 Rafforzare la posizione nazionale sul nesso tra spazio e difesa

Il filone “Sicurezza” della Bussola dedica molta importanza ai domini spaziali e cibernetici. Ciò aumenta la necessità per l'Italia di rafforzare nell'ambito delle Forze Armate il Comando Operazioni in Rete⁹, il Comando Operazioni Spaziali e l'Ufficio Generale Spazio¹⁰, in modo da partecipare attivamente allo sviluppo dottrinale, operativo e industriale in questi nuovi domini cruciali per la sicurezza nazionale e l'economia italiana. Verso tale direzione deve essere interpretata la recente modifica delle disposizioni del codice dell'ordinamento militare tramite l'approvazione del decreto legge 50/2022 che attribuisce alle Forze Armate la difesa “delle infrastrutture spaziali e dello spazio cibernetico in ambito militare”¹¹.

La Bussola prevede l'elaborazione di una Strategia spaziale dell'Ue per la sicurezza e la difesa entro la fine del 2023. Il documento, che verrà elaborato all'interno dell'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale (Euspa), dovrebbe generare importanti sviluppi dottrinali e operativi a livello europeo e sarà perciò cruciale per l'Italia contribuire attivamente e tempestivamente alla sua stesura. Il sistema-Paese dovrà attivarsi subito per sviluppare una linea condivisa che rappresenti i molteplici interessi nazionali. È prioritario per l'Italia spingere l'Ue verso una maggiore capacità di agire indipendentemente in questo settore, incluso l'accesso allo spazio.

4.11 Maggiore attenzione per il Mediterraneo allargato nell'agenda europea

La Bussola prevede l'aggiornamento triennale dell'analisi delle minacce condivisa a livello UE (*EU Threat Analysis*). L'Italia deve cogliere questa opportunità per far sì che le minacce più importanti per il Paese facciano parte di una valutazione a livello europeo, tramite un approccio pro-attivo e tempestivo delle istituzioni italiane che parteciperanno a questo esercizio di condivisione di intelligence e analisi. Tra queste dovrà essere rinnovata la necessità di guardare al Mediterraneo allargato non solo per le minacce terroristiche e il problema migratorio che continuano a persistere nell'area, ma d'ora in poi anche per garantire stabilità a un'ampia regione cui tutta l'Europa si sta rivolgendo nella strenua ricerca di fonti alternative

⁹ Si vedano al riguardo le raccomandazioni dello studio di Alessandro Marrone e Michele Nones, “La formazione degli ufficiali delle Forze Armate italiane nella prospettiva europea”, cit.

¹⁰ Si vedano al riguardo le raccomandazioni dello studio di Alessandro Marrone e Michele Nones, “Spazio e difesa: un legame crescente. Executive summary”, in *Documenti IAI*, n. 22|02 (febbraio 2022), <https://www.iai.it/it/node/14670>.

¹¹ Decreto legge 17 maggio 2022, n. 50: *Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/05/17/22G00059/sg>.

di approvvigionamento energetico rispetto a quelle non più garantite dalla Russia.

Similmente, l'istituzione del forum biennale dei partner dell'Ue rappresenta una importante opportunità per catalizzare l'attenzione dell'Unione sull'instabilità e le problematiche del Mediterraneo allargato. Il Governo, e in particolare il Ministero degli Affari esteri in cooperazione con il Ministero della Difesa, deve attivarsi per portare nell'agenda del forum i partenariati con i Paesi dell'Africa e del Medio Oriente più importanti per l'Italia.

4.12 Rafforzare la collaborazione transatlantica

L'importanza riservata alla Nato dalla Bussola, in generale e nel capitolo "Partner", è stata fortemente sostenuta dall'Italia in fase negoziale ed è perfettamente in linea con gli interessi del Paese lasciando le porte aperte a nuovi canali di cooperazione Nato-Ue. È importante ricordare che le iniziative in ambito Ue e Nato sono perfettamente compatibili, anche perché l'Alleanza atlantica si sta orientando maggiormente sulla difesa collettiva, mentre l'Unione sta puntando molto sulla capacità di operare in contesti non permissivi, anche in termini di requisiti capacitivi. Ad esempio lo sviluppo di tecnologie abilitanti europee e di capacità di comando e controllo Ue, porterebbe un evidente beneficio in un contesto europeo ma indirettamente anche nelle missioni Nato.

L'Italia, agendo sia in ambito Ue che Nato, deve adoperarsi perché i lavori iniziati nel 2021 per una nuova dichiarazione congiunta Nato-Ue si concludano positivamente nel 2022, in modo da dare corpo e slancio a un partenariato strategico tra i due attori in molti campi: stabilizzazione del Mediterraneo allargato; investimenti nell'innovazione tecnologica e in particolare nelle tecnologie dirompenti; sicurezza marittima; spazio; cyber; minaccia nucleare biologica chimica radiologica (Nbc) e non proliferazione.

aggiornato 13 giugno 2022

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 Medio Oriente, 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 6976831

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

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

- 22 | 06 Elio Calcagno, Alessandro Marrone e Michele Nones, *La Bussola strategica Ue e dodici sfide per l'Italia*
- 22 | 05 Roberto Baccharini, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: approvazione, implementazione e governance*
- 22 | 04 Flavia Fusco, *Climate Change and Security in the Mediterranean*
- 22 | 03 Giulia Gozzini and Akram Ezzamouri, *The Draghi Government and Italy's International Role. Summary Report on Italian Foreign Policy in 2021*
- 22 | 02 Alessandro Marrone e Michele Nones, *Spazio e difesa: un legame crescente. Executive summary*
- 22 | 01 Alessandro Marrone and Michele Nones (eds), *The Expanding Nexus between Space and Defence*
- 21 | 16 Alessandro Marrone e Karolina Muti, *Next Generation Soldier. Executive summary*
- 21 | 15 Alessandro Marrone and Karolina Muti (eds), *The Next Generation Soldier: A System of Systems Approach?*
- 21 | 14en Federico Castiglioni, *FACTS – Real Information for a Brighter Future*
- 21 | 14 Federico Castiglioni, *FACTS – Informazioni reali per un futuro migliore*