



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze

n. 123 - novembre 2016

Approfondimenti

a cura di IAI (Istituto Affari Internazionali)

L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze

di

Alessandro Riccardo Ungaro e Daniele Fattibene¹

¹ Alessandro Riccardo Ungaro e Daniele Fattibene lavorano nel Programma “Sicurezza e Difesa” dell’Istituto Affari Internazionali (IAI).

Executive summary

Sin dalla fine degli anni Novanta, con gli accordi di Saint-Malò, il Regno Unito ha occupato un posto di primo piano all'interno della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc) europea. Dal punto di vista europeo, Londra rappresenta un attore chiave sul piano operativo, su quello delle capacità militari e su quello industriale. La recente decisione degli elettori britannici di optare per l'uscita dall'Unione Europea avrà pertanto conseguenze assai rilevanti per la difesa e la sicurezza europea e, di riflesso, transatlantica. Il presente approfondimento si pone quindi l'obiettivo di identificare le principali tra le numerose problematiche che saranno oggetto di discussione nei prossimi mesi, delineando alcuni possibili scenari futuri.

Le questioni scottanti sono numerose, e afferiscono a tre livelli principali: quello istituzionale, quello operativo e quello industriale. Il livello istituzionale riguarda principalmente i futuri rapporti tra il Regno Unito e tre soggetti: l'Agenzia Europea di Difesa (European Defence Agency – Eda), l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (Occar) ed il gruppo dei paesi riunito nella Letter of Intent/Framework Agreement (LoI/FA). Questi tre organismi, diversi per missione, statuto e composizione, dovranno affrontare il medesimo dilemma, e cioè come contemperare l'esigenza di continuare ad operare a sostegno dell'integrazione della difesa europea con quella di mantenere un forte e produttivo rapporto con un partner/membro cruciale come il Regno Unito.

Sul piano operativo sarà importante tenere in considerazione le ricadute del negoziato sul ruolo che la Gran Bretagna giocherà all'interno delle missioni internazionali Ue, nonché le ripercussioni nel contesto più ampio delle relazioni tra Nato e Ue. Per quanto riguarda le missioni europee il rischio principale è che, stante l'impossibilità per un Paese non-Ue di giocare un ruolo importante nelle fasi di pianificazione strategica, Londra possa rifiutare di garantire un contributo. Anche in tal caso il problema sarà di trovare una formula che renda attraente la partecipazione per il Regno Unito, ma non a scapito dell'efficienza del processo decisionale europeo. Per quanto riguarda l'ambito Nato, invece, tutte le indicazioni politiche giunte finora sembrerebbero indicare che la Brexit non dovrebbe avere un impatto negativo, né risultano sussistere particolari problematiche di tipo istituzionale. Al contrario, la Gran Bretagna dovrebbe poter continuare a giocare il tradizionale ruolo di "ponte atlantico", mentre l'intera Alleanza beneficerebbe di un'eventuale approfondimento del suo "pilastro europeo" reso possibile proprio dalla Brexit.

Dal punto di vista del mercato della difesa, la Brexit suscita più domande e dubbi che risposte e delucidazioni. L'integrazione britannica nel mercato e nel tessuto industriale europeo è avanzatissima, ed una separazione soddisfacente richiederebbe il mantenimento, nella legislazione britannica, delle principali relative Direttive europee (2009/81 e 2009/43) che garantiscono la reciprocità di accesso ai mercati e, al tempo stesso, la sicurezza degli approvvigionamenti. Se Londra decidesse di dotarsi di una regolamentazione difforme dalle due Direttive qui richiamate, sarà obbligatorio affrontare e risolvere numerosi e complessi problemi quali la regolamentazione applicabile in caso di trasferimenti all'interno della "supply chain" e/o acquisizioni, la gestione di programmi a partecipazione britannica, il coinvolgimento di Londra nel programma europeo di ricerca e sviluppo - sia quello attuale ma soprattutto quello futuro (2021-27), ancora più determinante alla luce della volontà di creare un filone di ricerca specificatamente dedicato alla difesa.

L'evoluzione di questo quadro, già di per sé complesso, dipenderà inoltre dall'andamento dei negoziati per il "divorzio" dall'Ue, che permette di prefigurare scenari assai variegati: il "congelamento" dei

rapporti, lo stallo ed il conseguente aggravamento della relazione ed infine l'impostazione di un rapporto costruttivo. Sarebbe quindi forse auspicabile un negoziato separato, tra Ue e Regno Unito, sul tema specifico della sicurezza e della difesa, che potrebbe così realizzarsi attraverso una procedura più flessibile di quella prevista dai Trattati per l'uscita dall'Ue.

In ogni caso la Brexit, paradossalmente, offre la possibilità di un "nuovo inizio" per il settore della difesa in Europa, che richiederà però anche un nuovo modello di governance per la Psdc che deve necessariamente portare alla nascita di un nuovo "core" di Stati membri Ue. E' necessario che gli Stati membri sfruttino questa "finestra di opportunità" per realizzare un progetto che per troppo tempo è stato ostaggio di interessi campanilistici divergenti.

Indice

Introduzione	7
Un negoziato separato?.....	7
Un divorzio non facile	8
Piano istituzionale.....	9
Rapporti con l'Eda.....	9
Rapporti con l'Occar	11
Rapporti con la Lol/FA	13
Livello operativo	14
Missioni internazionali a guida Ue.....	14
Rapporti Nato-Ue.....	15
Mercato e industria: quale Europa della difesa dopo la Brexit?	18
Brexit: una nuova Strategic Defence and Security Review (SDSR)?	20
Possibili scenari.....	23

Introduzione

La recente decisione degli elettori britannici di optare per l'uscita dall'Unione Europea (Ue) ha suscitato inevitabilmente un grande dibattito sul futuro dell'integrazione continentale. È infatti di un atto di portata storica, le cui possibili conseguenze toccheranno probabilmente diversi ambiti di applicazione: tra questi, quello della difesa e sicurezza è certamente tra i più rilevanti e cruciali.

Si tratta di un settore del tutto particolare all'interno dell'architettura europea. Da una parte, esso costituisce uno dei pilastri di un sistema più ampio di integrazione, regolato dai Trattati di Lisbona. Dall'altra parte, esso si contraddistingue per una serie di specificità, che derivano precipuamente dalla sua natura inter-governativa nonché dal fortissimo legame che, nel corso dei decenni, si è instaurato tra il piano politico-militare e quello tecnologico-industriale.

Gli Stati membri hanno progressivamente compiuto importanti passi in avanti per realizzare una sempre maggiore integrazione della difesa, ed è evidente che l'uscita britannica dall'Ue avrà delle ripercussioni per tutti i Paesi europei, non solo sul piano politico ma anche economico. Sin dalla fine degli anni Novanta, con gli accordi di Saint-Malò, il Regno Unito ha occupato un posto di primo piano all'interno della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc) europea. Su questo versante, Londra è un attore chiave sul piano operativo (si pensi al ruolo giocato in diverse missioni internazionali a guida Ue), su quello delle capacità militari e su quello industriale. La Gran Bretagna è, del resto, uno dei pochi Paesi europei ad aver rispettato l'impegno, assunto volontariamente a livello Nato da tutti i membri dell'Alleanza, di allocare il 2% del Pil in spese per la difesa². La gestione delle conseguenze della "Brexit" in questo specifico settore appare pertanto particolarmente delicata. Il presente approfondimento si pone quindi l'obiettivo di identificare alcune tra le numerose problematiche, che saranno oggetto di discussione nei prossimi mesi, delineando alcuni possibili scenari futuri.

Un negoziato separato?

Vista la sopracitata specificità del settore della difesa e sicurezza, in molti auspicano che l'Ue e la Gran Bretagna possano avviare un negoziato settoriale, separato da quello per il "divorzio" dall'Ue che dovrebbe presumibilmente avere inizio nella primavera del 2017³. Entro pochi mesi, il Regno Unito dovrebbe chiedere formalmente l'attivazione della "clausola di recesso"⁴ (prevista dall'articolo 50 del Trattato sull'Ue - TUE), invocata la quale si avranno due anni di

² Sotto questo versante è opportuno però segnalare che in una recente pubblicazione del Parlamento Britannico si paventa il rischio che il cambiamento della congiuntura economica seguente il risultato del voto possa produrre una riduzione delle spese per la difesa in termini reali, sovvertendo la decisione del 2015 di allocare ulteriori risorse per la difesa. Si veda V. Miller (ed.), *Brexit: impact across policy areas*, House of Commons Library, Briefing Paper, 26 agosto 2016, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7213>

³ Tale tempistica, annunciata dal primo ministro Theresa May, potrebbe però essere modificata a seguito della recente sentenza della Corte Suprema britannica, secondo cui il Governo non può invocare l'articolo 50 del Trattato Ue senza prima consultare il Parlamento. Per maggiori dettagli si veda A. Spence, "British Prime Minister Theresa May UK government must consult MPs on Brexit", *Politico*, 3 novembre 2016: <http://www.politico.eu/article/uk-government-loses-court-brexit-battle/>

⁴ EUR-LEX, *Clausola di Recesso*: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/withdrawal_clause.html?locale=it

tempo per raggiungere un accordo tra le parti. Secondo vari esperti⁵, un negoziato a sé stante tra Ue e Regno Unito sul tema specifico della sicurezza e della difesa potrebbe realizzarsi attraverso una procedura più flessibile di quella indicata e, se attuato, potrebbe produrre una serie di conseguenze positive. In primo luogo, essendo la sicurezza e la difesa un settore in cui le decisioni degli Stati membri vengono prese su base esclusivamente intergovernativa, dovrebbe risultare meno complicato per i capi di Stato e di governo europei giungere ad un compromesso. In secondo luogo, è logico pensare che sia la Gran Bretagna che l'Ue, separando la discussione del tema difesa dal negoziato più ampio, potranno meglio tutelare le profonde relazioni industriali che si sono consolidate nel corso degli anni e che, in caso di "hard Brexit" potrebbero essere pericolosamente compromesse. D'altronde, sono molte le voci che tra gli attori industriali britannici si stanno levando, chiedendo al Governo di salvaguardare con particolare attenzione questa dimensione⁶. Si pensi, in particolare, all'impatto potenzialmente devastante, in termini di riduzione di investimenti e fatturato, che potrebbe risultare da una rottura totale tra Londra e Bruxelles e dalla conseguente interruzione della libera circolazione di merci, persone e capitali (che avrebbe serie conseguenze non solo sulle esportazioni e importazioni, ma anche sulla "supply chain" industriale, ormai completamente transnazionale). Infine, un accordo separato con esito soddisfacente potrebbe produrre delle ricadute positive su tutto il processo dei negoziati, con un possibile effetto "a cascata" che consentirebbe di affrontare le altre questioni più propriamente politiche in un clima di maggiore costruttività. Per questo ordine di ragioni, è auspicabile che ci sia uno spaccettamento della difesa dal percorso di trattative generali e che le due questioni siano affrontate in sedi e con tempistiche separate.

Un divorzio non facile

Per quanto la logica suggerisca che sia fattibile raggiungere un accordo sulla sicurezza e la difesa prima della fine del negoziato generale, le trattative in materia saranno comunque complesse. Le questioni scottanti sono infatti numerose, ed è pertanto probabile che un eventuale negoziato separato risulterà, a prescindere, piuttosto lungo e delicato. A riguardo, il seguente approfondimento distingue tre livelli principali: quello istituzionale, quello operativo e quello industriale.

Il livello istituzionale riguarda i rapporti tra il Regno Unito e tre soggetti:

- l'Agencia Europea di Difesa (*European Defence Agency* – Eda);
- l'*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement* (Occar);
- il gruppo dei paesi della *Letter of Intent/Framework Agreement* (LoI/FA).

Il secondo livello oggetto di studio, quello operativo, concerne invece gli effetti che la Brexit potrebbe produrre sulla Politica di sicurezza e difesa comune (PsdC). Nello specifico, si

⁵ Interviste condotte dagli autori nei mesi di settembre e ottobre 2016.

⁶ In tal senso, si veda ad esempio quanto emerge dalla Audizione dei rappresentanti della Royal Aeronautic Society e del gruppo ADS recentemente intervenuti al Sub-Comitato agli Affari Esteri Europei della Camera dei Lord: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-external-affairs-subcommittee/news-parliament-2015/brexit-automotive-aerospace-defence/>

affrontano principalmente le implicazioni della Brexit per le missioni internazionali a guida Ue, dato il ruolo cruciale che il Regno Unito ha assunto negli ultimi anni, e che continuerà presumibilmente ad assumere, soprattutto in quei teatri operativi di interesse nazionale. Si fa inoltre riferimento al contesto più ampio delle relazioni tra Ue e Nato, in cui Londra continuerà ad essere coinvolta, in quanto Paese alleato, anche dopo l'uscita formale dall'Ue. Il terzo livello, infine, offre degli spunti sull'impatto che la Brexit potrebbe produrre sul comparto industriale della difesa europea, ovvero sulla cosiddetta *European Defence Technological and Industrial Base* (Edtib).

Piano istituzionale

Rapporti con l'Eda

Box informativo

EDA		
Anno	2004	
Status Legale	Agenzia dell'Ue	
Membri	Paesi membri	27 paesi membri Ue tranne Danimarca (opt-out)
	Altri Paesi	Administrative Arrangements con Norvegia (2006), Svizzera (2012), Serbia (2013) and Ucraina (2015);
Attività chiave	Mission: sviluppo delle capacità militari europee e rafforzamento della cooperazione militare; stimolare la Ricerca e Sviluppo in materia di difesa; rafforzare l'industria europea di difesa. Priorità: Pooling & Sharing; Capability Developmet Plan; Ricerca & Tecnologia; Opportunità di Finanziamento dell'Ue; Policies dell'Ue; Programmi di sviluppo delle capacità militari	

Sul piano istituzionale, il primo nodo da sciogliere è rappresentato dall'impatto della Brexit sull'Eda. È opportuno ricordare in via preliminare che la decisione sullo status futuro della Gran Bretagna nell'Agenzia avverrà, presumibilmente, attraverso un Accordo Amministrativo tra Londra e Bruxelles, che dovrà essere approvato dal Consiglio Europeo. Pertanto, è plausibile che ciò avvenga in forma separata dai negoziati generali che seguiranno, come già anticipato, all'attivazione della "clausola di recesso" prevista dall'articolo 50 del Tue. Al momento, Londra resta a tutti gli effetti un "*participating member*" dell'Agenzia. Di difficile interpretazione è, invece, il tipo di percorso che il Regno Unito deciderà di intraprendere nei prossimi mesi.

L'opzione più probabile è che Londra sigli un Accordo per assumere lo status di Paese "associato" all'interno dell'Agenzia, seguendo il modello della Norvegia, della Serbia e della Svizzera.⁷ Questa soluzione presenterebbe degli indubbi vantaggi (per il Regno Unito). In primis, questa strada renderebbe più agevole individuare una base comune su cui costruire

⁷ Questi Paesi sono tutti al di fuori dell'Ue e hanno di conseguenza siglato degli Accordi Amministrativi, approvati dal Consiglio Europeo, per poter comunque partecipare ai progetti e ai programmi dell'Agenzia.

un futuro rapporto di cooperazione. In secondo luogo, lo status di paese “associato” permetterebbe al Regno Unito di non dover più contribuire ai costi comuni dell’Agenzia (circa 4 milioni di sterline all’anno)⁸. In terzo luogo, esso consentirebbe a Londra di continuare a partecipare ai progetti Eda come “parte terza”. È evidente, tuttavia, che a differenza della Norvegia, la Gran Bretagna giocherebbe un ruolo molto più attivo nei programmi di cooperazione europei, visto il suo peso specifico maggiore nei diversi segmenti industriali della difesa. La soluzione “alla norvegese” potrebbe essere agevolata dal fatto che le principali attività nel settore difesa in cui il Regno Unito è stato coinvolto finora (ad es. la regolamentazione del mercato della difesa, il finanziamento di progetti di ricerca su tecnologie “dual use”, le esportazioni verso i paesi terzi, ecc.) non sono quelle che coinvolgono l’Eda come attore principale.

Nonostante gli indubbi vantaggi legati a questa eventuale decisione del Regno Unito, resta però un interrogativo difficile da risolvere. È molto probabile infatti che il cosiddetto *European Defence Action Plan* (Edap) che verrà pubblicato dalla Commissione Europea entro la fine dell’anno possa creare le condizioni per un eventuale rafforzamento del ruolo dell’Eda all’interno dell’Ue, in sinergia con l’*Implementation Plan on Security and Defence*⁹ della *Global Strategy* dell’Ue¹⁰, che già ha segnato dei passi in avanti sulla strada dell’integrazione europea in questo settore¹¹. L’Eda verrebbe quindi a trovarsi sempre più al centro del processo di integrazione della difesa europea. Come conciliare questo potenziale rafforzamento dei poteri e delle competenze dell’Agenzia nell’Ue con la necessità di mantenere solidi rapporti con un Paese membro i cui elettori hanno deciso di non proseguire nel progetto di maggiore integrazione europea? È necessario quindi trovare una risposta a questa domanda se si vuole evitare che Londra si trasformi in un “cavallo di Troia” all’interno dell’Eda, che rallenti - piuttosto che favorire - il processo di integrazione in materia di difesa in Europa.

⁸ V. Miller (ed.), *Brexit: impact across policy areas*, House of Commons Library, op. cit.

⁹ La proposta dell’Alto Rappresentante Federica Mogherini è stata presentata nella riunione del 14 novembre 2016 del Consiglio Affari Esteri dell’Unione, il quale ha adottato Conclusioni in cui sono definiti il livello di ambizione e i passi da intraprendere relativamente al futuro sviluppo della politica di sicurezza e di difesa dell’Ue. Il testo delle Conclusioni e del Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa sono disponibili al seguente link: <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/fac/2016/11/14-15/>

¹⁰ European Union, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy*, giugno 2016: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

¹¹ A. Marrone, “Europa della difesa, avanti adagio”, in *AffarInternazionali*, 17 novembre 2016: www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3698

Box informativo

OCCAR		
Anno	1998	
Status Legale	Organizzazione Internazionale	
Membri	Paesi membri	Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna
	Altri Paesi	Finlandia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Svezia e Turchia ("Participating States" che però non sono membri dell'OCCAR)
Attività chiave	Gestione di programmi internazionali di cooperazione nel settore degli armamenti, tra cui: A400M; Boxer; COBRA – Weapon Locating System; ESSOR - European Secure Software defined Radio; REMM – Fregate Europee Multi-Missione; Famiglia dei sistemi Superficie-Aria Futuri (FSAF); LSS - Logistic Support Ship; MALE RPAS - Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System; MMCM - Maritime Mine Counter Measures; MMF - Multinational Multi Role Tanker Transport Fleet; MUSIS - Federating Activities; Pattugliatori Polivalenti d'Altura (PPA); elicotteri Tiger	

Importanti interrogativi emergono poi in merito allo status che il Regno Unito dovrà assumere all'interno dell'Occar, organizzazione a cui partecipano Belgio, Francia, Germania, Italia Spagna e Regno Unito¹².

L'Organizzazione, sin dalla sua fondazione, si è posta come obiettivo quello di rafforzare la cooperazione industriale nella difesa in Europa facendosi carico della gestione di programmi di sviluppo di piattaforme, armamenti ed equipaggiamenti. Il trattato istitutivo¹³ non pone teoricamente ostacoli legali alla *membership* di un paese extra-Ue, cosa che del resto si verifica già all'interno di un'istituzione simile, l'Agenzia Spaziale Europea (Esa). È evidente, tuttavia, che la partecipazione della Gran Bretagna nell'Occar, con gli stessi diritti degli Stati membri

¹² La comunità dell'Occar è tuttavia composta da altri 7 Stati (Finlandia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Svezia e Turchia), i quali non sono però membri effettivi dell'Organizzazione. In particolare, Olanda, Polonia, Svezia e Turchia partecipano con pari diritti in uno o più programmi dell'Occar con lo status di "participating States". Si veda OCCAR, *Who are we?*, <http://www.occар.int/185>

¹³ OCCAR, *Convention on the establishment of the Organisation For Joint Armament Cooperation*, 1996: http://www.occар.int/media/raw/OCCAR_Convention.pdf

Ue, potrebbe avere delle ricadute importanti data la stretta relazione cooperativa che lega l'Organizzazione all'Eda. Le due istituzioni lavorano infatti sinergicamente. L'Eda prevale in fase di pianificazione, trasformando requisiti militari comuni in soluzioni concrete che possono essere realizzate con un progetto di cooperazione multilaterale: l'Occar gestisce poi lo sviluppo dei progetti. Non a caso Eda e Occar sono legate da specifici accordi amministrativi e di sicurezza¹⁴. Si tratta di un problema non solo di natura squisitamente giuridica, ma che riguarda il ruolo stesso che l'Organizzazione sarà chiamata a ricoprire in futuro. Se l'Occar dovesse infatti trasformarsi, nel lungo periodo, in una vera e propria Agenzia per le acquisizioni militari dell'Ue, avere al suo interno un membro che non sostiene fino in fondo questa *mission* potrebbe renderne il lavoro assai più difficoltoso. Ciò appare ancora più problematico se si pensa che diversi paesi (tra cui l'Italia, nel caso della "legge navale") hanno deciso di affidare all'Occar la gestione di programmi nazionali aperti però alla partecipazione di altri partner europei. Ci si potrebbe trovare quindi nella situazione paradossale in cui l'Occar gestisce un programma nazionale britannico, senza che questo produca necessariamente delle esternalità positive per i settori industriali di altri Paesi europei. Infine, visto che lo statuto prevede una Presidenza a rotazione, un certo imbarazzo si verrebbe inevitabilmente a creare nel momento in cui la Gran Bretagna sarà chiamata a presiedere l'Organizzazione.

Pertanto, la Brexit impone una riflessione tanto sulla "*raison d'être*" dell'Occar, quanto sulle relazioni tra l'Organizzazione e l'Eda in vista dei citati *Edap* e *Implementation Plan* della Strategia Globale dell'Ue. Occorrerà quindi avviare un lavoro diplomatico molto attento e delicato che consenta di rafforzare il legame tra Eda e Occar, preservando la possibilità del Regno Unito di partecipare a programmi di cooperazione industriale nei prossimi anni senza che ciò danneggi gli interessi degli Stati dell'Ue né che metta un'ipoteca sulle possibilità di meglio integrare le due organizzazioni all'interno di un quadro comunitario. Come detto in precedenza, non vi è attualmente motivo di pensare che Londra abbia interesse a smantellare una struttura funzionante, spingendo di conseguenza gli altri Stati a creare nuove entità che possano isolarla. Se poi il Regno Unito decidesse di optare per un'altra strada, allora ci sarebbero poche alternative all'uscita di Londra da questo quadro istituzionale di cooperazione in materia di difesa.

¹⁴ Un *Administrative Arrangement* nel 2012 ed un *Security Arrangement* nel 2014: si veda la pagina dell'Organizzazione: <http://www.occar.int/212>

Box informativo

LoI/FA	
Anno	2000
Status Legale	Trattato Intergovernativo
Membri	<i>Paesi membri</i>
	<i>Altri Paesi</i>
Attività chiave	Sicurezza degli approvvigionamenti; Procedura di trasferimento e di esportazione; Trattamento delle informazioni tecniche; Ricerca e tecnologia; Sicurezza delle informazioni classificate; Armonizzazione dei requisiti militari.

Analogamente all’Occar, un altro quadro di cooperazione che sarà interessato da importanti cambiamenti a seguito della Brexit è la LoI/FA, accordo quadro di cooperazione lanciato nel 1998 per facilitare la ristrutturazione dell’industria della difesa europea, mettendo gli Stati partecipanti nelle condizioni di individuare soluzioni legislative e regolamentari condivise. Ne fanno parte Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Spagna e Svezia.

Sebbene anche in questa circostanza l’accordo si ponga al di fuori del contesto giuridico dei Trattati Ue, nel testo¹⁵ ci sono importanti riferimenti al rafforzamento del processo di integrazione europea e del mercato della difesa. Non bisogna poi dimenticare che per molti anni la LoI/FA ha svolto un ruolo quasi sostitutivo dell’Ue nella cooperazione in difesa in Europa. Con il tempo essa ha trasferito alcune delle sue attività all’Eda, ma ha mantenuto una funzione chiave come luogo di confronto e coordinamento tra i sei maggiori Paesi europei, per individuare posizioni comuni da presentare poi in ambito Eda e/o nel dialogo con la Commissione europea, come ad esempio sulle Direttive del cosiddetto “Defence Package”. È ovvio ritenere che la Brexit impedisca che in futuro questo ruolo possa continuare ad essere svolto. Una soluzione a questo difficile problema potrebbe essere la creazione di un nuovo gruppo sul modello LoI/FA, che consenta ai cinque restanti paesi di operare in modo autonomo da Londra. Questo nuovo formato dovrebbe, tuttavia, prevedere degli strumenti che permettano di mantenere aperti i canali di dialogo tra i cinque e Londra, la quale non accetterebbe di essere estromessa da questo nuovo club.

Un’altra opzione è quella di rafforzare ancora di più i legami esistenti tra Eda e LoI/FA. Questa soluzione appare però molto rischiosa dal punto di vista europeo, in quanto potrebbe condurre ad un forte indebolimento dell’Eda. Il rischio maggiore sarebbe che le principali

¹⁵ Governo del Regno Unito, *Letter of Intent: restructuring the European defence industry*, 27 luglio 2000: <https://www.gov.uk/guidance/letter-of-intent-restructuring-the-european-defence-industry>

decisioni afferenti alla difesa finiscano per essere prese al di fuori di un quadro di cooperazione europeo¹⁶.

In ogni caso, la Brexit imporrà comunque di ripensare un nuovo equilibrio di cooperazione tra Eda e LoI/FA, che consenta ai paesi partecipanti dell'Agencia di continuare a lavorare per rendere la difesa europea sempre più integrata, e ai cinque maggiori di coordinarsi tra loro e di dialogare col il Regno Unito, coinvolgendolo in alcune decisioni di comune interesse.

Livello operativo

Sul piano operativo la Brexit può comportare dei cambiamenti significativi sotto due punti di vista. In primo luogo, sarà importante tenere in considerazione le ricadute del negoziato sul ruolo che la Gran Bretagna giocherà all'interno delle missioni internazionali Ue. Dall'altra parte, il referendum potrebbe avere delle ripercussioni anche nel contesto più ampio delle relazioni tra Nato e Ue.

Missioni internazionali a guida Ue

Per quanto concerne le missioni internazionali a guida Ue, la Brexit implica innanzitutto che il Regno Unito non siederà più nel Consiglio dell'Ue, l'organo deputato al lancio delle operazioni civili e militari dell'Ue. Tuttavia, Londra potrebbe continuare ad offrire il suo contributo come Paese "non membro" – cosa che già avviene con altri Stati extra-Ue - partecipando agli incontri del Comitato dei contributori¹⁷.

Non bisogna comunque dimenticare che, dopo il grande coinvolgimento iniziale, a seguito degli accordi Saint-Malò, l'impegno di Londra nelle missioni a guida Ue si era ridotto notevolmente già assai prima del referendum. Non a caso, il Regno Unito da tempo non figura tra i maggiori contributori alle operazioni militari europee. Inoltre, l'Ue ha tradizionalmente evitato di impegnarsi in operazioni militari ad alta intensità, teatri che più richiedono l'impiego delle capacità militari britanniche (che, in considerazione della scarsità a livello europeo di forze in grado di operare in simili teatri, risulterebbero decisive). Se queste operazioni dovessero essere realizzate in futuro - come esplicitamente prefigurato nell'*Implementation Plan on Security and Defence* - solo pochi Paesi europei (in primis la Francia) potrebbero riequilibrare con risorse proprie la mancanza del contributo britannico, magari chiedendo in cambio un maggiore coinvolgimento degli altri paesi europei in altri teatri operativi.

Ad ogni modo, è improbabile che la Gran Bretagna cessi del tutto di partecipare a operazioni a guida Ue, soprattutto in quelle (si pensi ad esempio alla missione Atalanta), che rispondono anche ai propri interessi strategici.

¹⁶ N. Witney, "Brexit and defence: Time to dust off the 'letter of intent'?", *European Council on Foreign Relations*, 14 luglio 2016: http://www.ecfr.eu/article/commentary_brexit_and_defence_time_to_dust_off_the_letter_of_intent7075

¹⁷ S. Johnston, "The EU's CSDP: an (objective) UK perspective", *European Geostrategy*, 27 marzo 2016: www.europeangeostrategy.org/2016/03/the-eus-csdp-an-objective-uk-perspective/

Il coinvolgimento della Gran Bretagna in missioni a guida Ue con lo status di “paese non membro” non rappresenta però una soluzione ideale per diversi motivi. In primis, non si può dimenticare che il contributo di paesi non membri Ue alle missioni viene tradizionalmente cercato solo una volta che i piani sono stati già elaborati: questo ovviamente riduce l’impatto di tali paesi nella fase di elaborazione del mandato e degli obiettivi delle missioni, cosa che sicuramente non incentiverebbe il Regno Unito a partecipare. Appare infatti difficile che Londra si accontenti di ricoprire un ruolo simile a quello di Stati come l’Australia e la Nuova Zelanda, i quali, pur essendo dei partner molto affidabili in termini di contributi di truppe, partecipano in misura minima alla pianificazione delle missioni. In secondo luogo, per ovvie ragioni simboliche oltre che pratiche, i paesi non membri Ue non possono ricoprire ruoli di comando: problema di non poco conto, che determinerebbe l’impossibilità da parte dell’Ue di avere accesso al Quartier Generale britannico di Northwood, che attualmente ospita sia tre comandi britannici (due comandi interforze ed uno della Royal Navy) che il *NATO Allied Maritime Command* che, infine, il *Multi National Headquarters* che gestisce operazioni europee, seppure con personale Nato (ad esempio, l’operazione Atalanta)¹⁸.

Ad ogni modo, nel momento in cui la Gran Bretagna sarà formalmente fuori dall’Ue, Bruxelles e Londra agiranno come entità separate e decideranno se creare o meno una “*special relationship*” su questo versante. Un accordo sull’istituzione di questa “*special relationship*” potrebbe però essere raggiunto prima della fine delle trattative generali e potrebbe prevedere, tra le varie clausole, che l’Ue continui ad utilizzare Northwood per operazioni future, e che il Regno Unito possa ad esempio, essere presente (senza però diritto di voto) nel Consiglio Affari Esteri, quanto meno in determinate situazioni.

Rapporti Nato-Ue

Per quanto riguarda invece i rapporti con la Nato, gli eventi degli ultimi mesi suggeriscono che l’uscita della Gran Bretagna dall’Ue non dovrebbe avere un impatto negativo sul legame tra le due organizzazioni. Al contrario, gli ultimi sviluppi lasciano pensare che sia possibile arrivare ad un progressivo rafforzamento delle relazioni tra l’Organizzazione e l’Ue, nonostante – o forse addirittura grazie – all’uscita della Gran Bretagna dall’Unione.

In primo luogo, le recenti crisi che i paesi occidentali sono stati chiamati ad affrontare hanno dimostrato inequivocabilmente la necessità di un sempre maggiore coordinamento della Nato e dell’Ue: per garantire una maggiore coesione politica dei paesi occidentali, che massimizzi le possibilità offerte dallo strumento diplomatico; per sfruttare al meglio la complementarità delle capacità (sia militari che civili) delle due organizzazioni; infine, per trarre il massimo profitto dalle “*best practices*” elaborate nel corso degli anni. Ciò è stato evidente ad esempio sul c.d. “fronte orientale” dell’Alleanza, dove la migliore capacità dell’Ue di rispondere alle minacce ibride da un lato, e le capacità militari della Nato dall’altro, hanno prodotto un mix di “*soft security*” (includenti anche le sanzioni economiche da parte Ue) e “*hard security*” (rafforzamento della presenza delle truppe e delle capacità militari della Nato nei paesi dell’Europa centro-orientale). Allo stesso modo, nel “fianco Sud” (Mediterraneo), la Nato

¹⁸ H. Dijkstra, UK and EU Foreign Policy Cooperation after Brexit, *RUSI Newsbrief*, 5 settembre 2016: <https://rusi.org/publication/newsbrief/uk-and-eu-foreign-policy-cooperation-after-brexit>

dovrà necessariamente coordinare le sue azioni con le missioni lanciate dall'Ue, per esempio mettendo a disposizione dell'Ue l'accesso ai suoi assetti navali e alle sue capacità di intelligence, nella consapevolezza che l'emergenza migratoria e di sicurezza che sta scuotendo l'Ue rappresenta un problema anche per l'Alleanza atlantica.

Non solo i fatti dimostrano l'impellenza di un rafforzamento del legame Nato-Ue, ma gli ultimi sviluppi politici evidenziano come i vertici politici abbiano (finalmente) deciso di affrontare "di petto" il problema impostando un programma di lavoro concreto per affrontare la questione. L'esigenza di una più incisiva cooperazione Nato-Ue è infatti emersa nell'ultimo summit alleato di Varsavia, a margine del quale è stata siglata una dichiarazione congiunta, al massimo livello, per rafforzare la collaborazione fra questi due soggetti¹⁹. Tra le sette aree prioritarie individuate nella dichiarazione di Varsavia, dei progressi potrebbero essere raggiunti per esempio nella condivisione delle informazioni, nello sviluppo di procedure coordinate tra la Nato e un eventuale Hq dell'Ue e nello sviluppo di una maggiore interoperabilità delle capacità militari, attraverso una revisione, parallela e coordinata, del *Capability Development Plan* (Cdp) dell'Eda e il *Nato Defence Planning Process*. Vale la pena di sottolineare che una tale esigenza di coordinamento è stata in passato denunciata più volte, e parimenti sono state avviate iniziative di vario tipo: ma mai un l'impegno era stato assunto in modo così deciso, né mai erano state prefigurate iniziative concrete così incisive e rilevanti.

In questo contesto, va osservato che anche il piano di implementazione della *Global Strategy* dell'Ue nel campo della difesa ribadisce la necessità che Ue e Nato lavorino in modo sempre più coeso. Ma questo documento, unito all'Edap, fa parte di uno sforzo di elaborazione più ampio mirante a rispondere ad una domanda fondamentale: cosa sono in grado di fare gli europei con le sole capacità militari di cui dispongono, se mai si trovassero a dover agire in modo indipendente? Questa domanda diventerà dirimente nel momento in cui l'Unione non godrà più della possibilità di utilizzare le capacità militari della Gran Bretagna che, giova ribadire, costituiscono una percentuale assai rilevante del totale. L'auspicio è che il percorso di rafforzamento politico-istituzionale previsto con la *Global Strategy* possa paradossalmente essere influenzato in modo positivo dalla Brexit, spingendo gli europei a dotarsi di risorse e capacità adeguate ed anche a parlare, finalmente, con una sola voce all'interno del Consiglio Nord Atlantico. L'emergere, finalmente, di un pilastro europeo all'interno della Nato e la ricerca di ricette concrete al problema della mancanza di "autonomia strategica" dell'Unione appaiono sempre più impellenti, anche alla luce di un progressivo disimpegno dalle questioni di sicurezza europee che potrebbe contraddistinguere la nuova Presidenza americana.

Nello scenario che sembra profilarsi sulla base di questi ultimi sviluppi, dunque, la Brexit accelererebbe l'integrazione della difesa europea, il che a sua volta permetterebbe una "ristrutturazione" informale della Nato su due pilastri politico-strategici, uno europeo ed uno "nordatlantico-anglosassone". La Gran Bretagna post-Brexit, dati i suoi legami storici e culturali con gli Stati Uniti e la comunanza di visione strategica, si andrebbe a collocare all'interno di quest'ultimo "pilastro". Tuttavia, la sua stessa collocazione geografica e un legame storico non meno forte la manterrebbero anche saldamente ancorata all'Europa: per di più, con il vantaggio di possedere una conoscenza approfondita "di prima mano" dei

¹⁹ 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*, 8 luglio 2016: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

complessi meccanismi e dei non meno complessi equilibri politici europei. Londra, considerato poi anche il suo peso politico, economico e militare non indifferente, si troverebbe quindi nella posizione ideale per agire da mediatore tra Ue e Nato, tra pilastro europeo e atlantico, tra Europa e Stati Uniti. Cosa che, tra l'altro, andrebbe anche a vantaggio del Governo britannico, che si conquisterebbe così un ruolo politico-diplomatico di primo piano, e che avrebbe quindi ogni incentivo ad assumere un atteggiamento costruttivo. Bruxelles potrebbe poi mettere sul tavolo ulteriori incentivi, ad esempio periodicamente invitare Londra ai vertici informali dei Ministri della Difesa per discutere questioni strategiche di interesse comune, facilitando così anche il ruolo di mediazione della Gran Bretagna.

Tutto ciò fa presumere che sia interesse tanto di Londra, quanto di Bruxelles che degli Stati Uniti lavorare affinché la Brexit conduca ad un approfondimento, piuttosto che ad un allentamento, delle relazioni tra Nato e Ue. Non è dunque un caso che la stessa dichiarazione congiunta sottolinei come, per raggiungere l'obiettivo di massimizzare la cooperazione delle due organizzazioni, sia essenziale un impegno totale da parte degli Alleati non membri dell'Ue.

Naturalmente, la Brexit richiederà degli adattamenti politico-istituzionali anche in campo transatlantico. C'è da chiedersi, ad esempio, se avrà ancora senso mantenere la consuetudine secondo cui il *Deputy Supreme Allied Commander* (Dsaceur) debba essere sempre un cittadino britannico. Uno schema a rotazione con altri paesi (ad esempio i maggiori contributori Francia, Germania e Italia), oppure la creazione di un nuovo Dsaceur, sarebbe in questo caso più opportuno²⁰. Tuttavia, non sembrano sussistere dal punto di vista istituzionale nodi particolarmente complessi da sciogliere, come invece è il caso del negoziato Londra-Bruxelles. Certo, problemi maggiori potrebbero invece sorgere dal punto di vista politico, soprattutto a causa dell'imprevedibilità del percorso della Brexit. Vi è la possibilità che la Gran Bretagna sia così assorbita dalla gestione (anche interna) della Brexit da non avere energie politiche da dedicare, in positivo o in negativo, alle questioni di difesa in ambito europeo e transatlantico. A parte i complessi negoziati di recesso sulla base dell'art. 50, non è da escludere la probabilità di un nuovo referendum per l'indipendenza della Scozia, ventilato dai nazionalisti scozzesi sempre più desiderosi di uscire dal Regno Unito per rientrare nell'Ue. Se questo dovesse avvenire sorgerebbe il problema, tra gli altri, di ricollocare l'importante componente del deterrente nucleare britannico (al momento basato sul suolo scozzese, nella base navale di Clyde). Altri problemi potrebbero emergere in merito alla reintroduzione dei controlli alle frontiere tra l'Irlanda del Nord e la Repubblica di Irlanda, neanche 20 anni dopo gli accordi del Venerdì Santo che posero fine al terrorismo dell'Irish Republican Army. Infine, ma non per importanza, vi è tutta la dimensione industriale, discussa nel prossimo paragrafo. C'è il rischio che l'industria della difesa (e non solo) britannica sia tagliata fuori dai fondi e dal mercato Ue, mentre quello americano è probabile diventi con Trump sempre più protezionista e chiuso alle importazioni europee – incluse quelle inglesi.

Nel peggiore dei casi, il governo inglese potrebbe voler utilizzare strumentalmente la sua posizione in ambito Nato, anche rispetto alla cooperazione con l'Ue, per rafforzarsi nei negoziati con Bruxelles. In realtà tale strada, che consisterebbe essenzialmente nel prendere in qualche modo "in ostaggio" la cooperazione Nato-Ue per forzare la mano a Bruxelles, si

²⁰ S. Biscop, *All or nothing? European and British strategic autonomy after the Brexit*, Egmont Paper n.87, settembre 2016: www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/09/ep87.pdf

rivelerebbe probabilmente controproducente per Londra. Inasprendo i toni del negoziato con Bruxelles, Londra antagonizzerebbe infatti anche gli Stati europei più atlantisti e tradizionalmente vicini alle sue posizioni. Inoltre, il governo britannico rischierebbe in tale modo di irritare anche Washington. Nonostante le dichiarate simpatie della nuova Presidenza Trump per la causa della Brexit, e di converso il suo apparente disdegno per l'UE, non è affatto detto che gli Usa sosterranno Londra se la Gran Bretagna creasse ulteriori problemi di sicurezza in Europa, piuttosto che dare un contributo a risolvere quelli già esistenti dal fianco est a quello sud dell'Alleanza. Peraltro, non risulta che Trump sia particolarmente vicino – culturalmente e politicamente²¹ - dall'attuale governo May (non a caso l'unico esponente politico britannico di rilievo finora incontrato da Trump sia stato Nigel Farage, e non un membro del partito conservatore o del governo). Ci sono quindi diverse ragioni che dovrebbero consigliare alla Gran Bretagna di evitare di assumere un ruolo da “spoiler” dei rapporti Nato-Ue.

Mercato e industria: quale Europa della difesa dopo la Brexit?

L'uscita della Gran Bretagna dall'Ue apre diverse incognite sulle prospettive di integrazione del mercato della difesa europeo, nonché sulle future relazioni industriali tra i principali gruppi dell'aerospazio, difesa e sicurezza. Il comparto industriale e tecnologico rimane uno dei principali pilastri per la politica di sicurezza e difesa del Vecchio Continente, la cui importanza è stata più volte ribadita dalle varie istituzioni di Bruxelles e dai più recenti vertici dei Capi di Stato e di Governo. Esso consente lo sviluppo di capacità industriali e tecnologiche di prim'ordine, con ricadute innanzitutto di carattere economico ed occupazionale determinanti per la competitività internazionale dell'Europa. Esse inoltre permettono l'acquisizione di capacità necessarie per ottenere e mantenere la cosiddetta “autonomia strategica” dell'Europa.

Come già ampiamente evidenziato nelle pagine precedenti, Londra ha contribuito in maniera rilevante a molte delle iniziative messe in campo per una maggiore integrazione del mercato europeo della difesa. A partire della Loi/FA, la Gran Bretagna ha messo sul tavolo competenze operative, manageriali, industriali e tecnologiche, contribuendo altresì ad agevolare la collaborazione transatlantica con gli Stati Uniti. Pertanto, come alcuni giustamente osservano, “non è quindi casuale che il Paese depositario dell'Accordo Quadro sia proprio il Regno Unito, né che il primo Direttore esecutivo dell'Eda sia stato un inglese”²².

Per quanto riguarda più da vicino il mercato della difesa, la Brexit pone però più domande e dubbi che risposte e delucidazioni. L'integrazione dei mercati europei del settore poggia attualmente sull'applicazione di due Direttive europee finalizzate nel 2009, la 2009/81 e 2009/43. La prima riguarda le acquisizioni di equipaggiamenti militari e di sicurezza, mentre la seconda è volta a semplificare le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno dell'Ue di prodotti e servizi per la difesa. Entrambe sono state recepite nella legislazione

²¹ Sulla lontananza dell'amministrazione Trump dal governo britannico si veda, ad esempio, T. Raines, *Britain is Caught Between Trump and a Hard Place*, Chatham House, 16 novembre 2016, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/britain-caught-between-trump-and-hard-place>

²² M. Nones, “Londra divorzia, come salvare il mercato della difesa Ue”, in *AffarInternazionali*, 27 giugno 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3516>

britannica nell'agosto del 2011. Una eventuale sistemazione post-Brexit, per essere soddisfacente, dovrà garantire quanto già da esse previsto, cioè la reciprocità di accesso al mercato britannico e a quello europeo e, al tempo stesso, la rispettiva sicurezza degli approvvigionamenti²³. Ora, se nel corso dei negoziati la sostanza delle due Direttive verrà mantenuta, la loro applicazione per il Regno Unito non dovrebbe subire modifiche. In caso contrario, invece, l'impatto per Londra e per l'Europa non è affatto chiaro²⁴.

Nel caso di un mancato accordo, infatti, le conseguenze potrebbero ricadere su numerosi aspetti, con dubbi e quesiti che dovranno essere chiariti nel corso dei negoziati. Ad esempio, potrebbe sussistere un problema di giurisdizione riguardante l'intenzione del Regno Unito di riconoscere - e quindi eventualmente anche di avvalersi - della Corte di giustizia europea oppure, al contrario, di fare affidamento esclusivamente sulla Corte suprema britannica. Lo stesso problema si applicherebbe a Paesi terzi che dovranno valutare se riconoscere la Corte britannica oppure no, nel caso di eventuali controversie interpretative e/o di altra natura.

Per quanto riguarda la Diretta 2009/43 - che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno dell'Ue di prodotti e servizi per la difesa - come si dovrebbe procedere qualora non si raggiungesse un accordo? Quale regolamentazione si applicherebbe? Quella di ciascun Stato membro, ma solo in seguito a nuovi e diversi accordi bilaterali tra i Paesi membri e Londra? E nel caso di un programma europeo con una forte partecipazione britannica? Infine, un ulteriore aspetto da affrontare riguarda la posizione comune 2008/944/PESC che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari al di fuori dell'Ue²⁵. Anche in questo caso, potrebbe essere necessario predisporre un regime speciale di estensione al Regno Unito; ma a quali condizioni?

Al momento, va rilevato che sembra prevalere da parte britannica un relativo scetticismo sulla reale portata e soprattutto efficacia delle due disposizioni e sulle potenziali implicazioni per il Paese. Si sostiene, ad esempio, che le disposizioni contenute nelle Direttive non abbiano sortito l'effetto desiderato e che operare al di fuori del quadro normativo europeo non comporterebbe rischi rilevanti per il sistema di *procurement* britannico. Al contrario, è stato sostenuto che sotto certi aspetti Londra potrebbe disporre di maggiore spazio di manovra, e sarebbe esente dal rispettare alcuni aspetti definiti dalle due Direttive²⁶. Tuttavia, Londra è ben lungi dall'aver consolidato una posizione precisa in materia, in assenza della quale è impossibile ipotizzare un qualunque esito negoziale.

Anche sul piano delle competenze industriali, il Regno Unito rappresenta un partner rilevante sia dal punto di vista quantitativo sia per effetto delle sue capacità ingegneristiche, tecnologiche e manageriali. Molte aziende inglesi sono integrate pienamente con altre aziende europee e il caso dell'Italia è particolarmente pregnante, non solo perché i rapporti governativi e industriali tra Londra e Roma sono forti e radicati da diversi decenni ma altresì perché la Gran Bretagna rappresenta il secondo mercato domestico per Leonardo-Finmeccanica. Storicamente, l'industria aerospaziale e della difesa italiana "entra nella maturità tecnologica negli anni Settanta con il programma del cacciabombardiere Tornado

²³ M. Nones, "Ritocchi al mercato della difesa post-Brexit", in *Airpress*, luglio-agosto 2016.

²⁴ V. Miller (ed.), *Brexit: impact across policy areas*, House of Commons Library, op. cit.

²⁵ Per una sintesi della normativa Ue in materia di controllo delle esportazioni di armi si veda il seguente link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/572821/EPRS_ATA\(2015\)572821_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/572821/EPRS_ATA(2015)572821_IT.pdf)

²⁶ Ibid.

(con Regno Unito e Germania) e nel decennio successivo con l'elicottero medio-pesante AW-101 (con il Regno Unito), diventando transnazionale con la concentrazione delle sue attività missilistiche in Mbda da parte di Finmeccanica nel 2001 e con la sua acquisizione di Westland nel 2000, e della parte avionica dell'ex Marconi Electronic Systems nel 2005.”²⁷ A dimostrazione di quanto appena descritto, a luglio 2016 Ministero della Difesa britannico ha firmato insieme a Leonardo-Finmeccanica un accordo di partnership strategica²⁸. Inoltre, insieme a Germania, Italia e Spagna, Londra contribuisce in maniera significativa al programma Eurofighter, e partecipa ad alcuni importanti programmi gestiti da Occar, come il velivolo da trasporto A400M, il sistema missilistico antiaereo Paams, il sistema antimine navali Mmcm. Inoltre, non va dimenticata la partecipazione di Londra - come unico partner di primo livello - al programma multinazionale F-35 guidato dagli USA²⁹.

È evidente pertanto quanto le aziende britanniche siano particolarmente coinvolte sia nel mercato della difesa europeo sia nei programmi di cooperazione multinazionale. Ciò solleva perplessità sulle modalità di gestione del programma europeo di ricerca e sviluppo - sia quello attuale ma soprattutto quello futuro (2021-27), che risulterebbe ancora più determinante alla luce della volontà di creare un filone di ricerca specificatamente dedicato alla difesa - il cosiddetto *European defence research programme* (Edrp) - a valle della cosiddetta *Preparatory Action on Csdp related research*³⁰. Sarebbe forse ipotizzabile lo sviluppo di un regime particolare per la partecipazione britannica alle risorse finanziarie e al loro utilizzo per le imprese che fanno parte di gruppi transnazionali europei, ma anche in questo caso ci si troverebbe di fronte ad un notevole lavoro negoziale. Questo aspetto

Brexit: una nuova Strategic Defence and Security Review (SDSR)?

Come era prevedibile, l'esito del referendum del 23 giugno ha aperto le porte ad un ampio dibattito interno sulla validità o meno - e quindi sulla necessità di una revisione complessiva - della *National Security Strategy* (NSS)/*Strategic Defence and Security Review* (SDSR) del novembre 2015³¹. Il tema è in questa sede rilevante, perché i due documenti congiunti delineano l'approccio del governo britannico in materia di sicurezza nazionale e politica di difesa, il che ha un evidente impatto sulle rispettive politiche europee - ad esempio in termini di una potenziale cooperazione o competizione, ed anche in materia di acquisizione di armamenti ed equipaggiamenti (che interessa l'Europa data la rilevante e già trattata compenetrazione dei mercati e dei settori industriali). Sebbene il *Joint Committee on the*

²⁷ M. Nones, “Ritocchi al mercato della difesa post-Brexit”, op. cit.

²⁸ G. Dragoni, “Leonardo: Moretti, a Farnborough sigleremo accordi per oltre un miliardo”, *IlSole24ore*, 11 luglio 2016, http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2016-07-11/leonardo-moretti-farnborough-sigleremo-accordi-oltre-miliardo--192930.shtml?uuid=ADb1hJr&refresh_ce=1

²⁹ Per una disamina completa e accurata del tema si veda, tra gli altri: V. Camporini et al., “Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità”, in *Quaderni IAI*, n. 10, marzo 2014, http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_10.pdf

³⁰ Si veda tra gli altri, M. F. Mauro, K. Thoma, *The future of EU defence research*, studio commissionato dalla Sottocommissione Sicurezza e Difesa del Parlamento europeo, 2016.

³¹ UK Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom*, novembre 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

*National Security Strategy*³² e alcuni esperti in materia³³ avessero auspicato una revisione della strategia di sicurezza nazionale alla luce del voto del 23 giugno, solo recentemente il governo di Sua Maestà ha fatto sapere che l'esito referendario non comporterà al momento alcuna modifica alla NSS/SDSR. A questo proposito vale la pena riportare interamente la motivazione alla base della decisione adottata³⁴:

The decision to leave the European Union carries significant implications for the UK. There will be national security policy choices as negotiations proceed. There will also be new opportunities. We judge that national security issues will, however, be less directly affected than many other areas of government policy by leaving the EU, since national security is currently the responsibility of individual member states. We do not therefore agree that a new security review is needed. SDSR 2015 is based on a full analysis of the national security challenges facing the UK; and had a clear national security vision, underpinned by three enduring national security objectives. These objectives and challenges remain valid. Of the 89 commitments in SDSR 2015, only one ("champion an EU-India Free Trade Agreement") is directly impacted by the decision to leave the EU.

There will of course be implications over time for national security. We will therefore ensure that we have the versatility and means to respond to new risks and threats to our security, as well as to opportunities as they arise. We will set out in our annual reports to Parliament where we judge that a significant change of approach is needed because of the UK's decision to leave the EU, or as a result of other significant changes to our national security environment.

SDSR 2015 identified large-scale migration and an emerging domestic terrorist threat among the significant national security issues which the UK faces. We will continue to work with NATO, the EU and our allies including EU member states to address the collective challenges we face.

³² Nei paragrafi 92 e 93 del Committee's First Report of Session 2016–17 si afferma: "We expected the NSS & SDSR 2015 to address what action would be required in the short term following a vote for the UK to leave the European Union. The failure to outline a plan to address that contingency indicated the prioritisation of political interests above national security. If the National Security Strategy is to be credible, it must prioritise the maintenance of national security above political expediency. Planning for a new security review, starting with a detailed analysis of the changed security environment, should begin immediately. The European Union is facing significant security challenges, such as large-scale migration and an emerging domestic terrorist threat. These challenges also have implications for the UK, regardless of whether it is a member of the European Union. A new NSS & SDSR must address how the UK will engage with these issues from outside the EU." House of Lords, House of Commons, Joint Committee on the National Security Strategy, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 First Report of Session 2016-17*, luglio 2016, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtnatsec/153/153.pdf>

³³ Si vedano a scopo di esempio: M. Chalmers, *Would a New SDSR Be Needed After a Brexit Vote?*, RUSI, June 2016, https://rusi.org/sites/default/files/chalmers_brexit_sdsr.final.pdf; Madalina Dobrescu, *Brexit is likely to hinder Britain's national security strategy*, 21 giugno 2016, <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/06/21/brexit-is-likely-to-hinder-britains-national-security-strategy/>

³⁴ UK Parliament, House of Lords House of Commons, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: Government Response to the Committee's First Report of Session 2016–17*, 27 ottobre 2016, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtnatsec/56/56.pdf>

Si evince pertanto che, per Londra, l'unica conseguenza diretta della Brexit sugli obiettivi delineati dalla strategia di sicurezza nazionale riguarderebbe il ruolo della Gran Bretagna nelle negoziazioni per l'accordo di libero scambio fra Ue e India. Da una prospettiva d'insieme, tuttavia, Londra riconosce la necessità di essere "versatili", nonché di "disporre dei mezzi" atti a rispondere a nuovi rischi e minacce alla sicurezza nazionale, aprendo così a eventuali future modifiche quando e se ritenuto necessario.

Un ulteriore argomento di dibattito all'interno della politica britannica ha riguardato - e riguarda tuttora - l'ammontare e la sostenibilità della spesa per la difesa e i futuri programmi di acquisizione di armamenti ed equipaggiamenti. Il tema è trattato sotto due prospettive, una di breve e l'altra di lungo periodo³⁵. Nel breve, il problema principale è rappresentato dal cambio sterlina-dollaro, perché un eccessivo e duraturo deprezzamento della valuta britannica su quella americana potrebbe avere conseguenze significative sulla sostenibilità finanziaria di alcuni programmi di acquisizione. In particolare, i timori maggiori sono indirizzati verso una delle principali iniziative tuttora in corso, ovvero il programma F-35 in cui, come è già stato ricordato, la Gran Bretagna partecipa come partner di primo livello. A riguardo, il Segretario alla Difesa Fallon ha precisato che è troppo presto per determinare con precisione quale possa essere il tasso di cambio effettivo tra le due valute e che, comunque, sono già state adottate delle misure per attenuare le fluttuazioni monetarie³⁶. Sul lungo periodo, i dubbi che emergono sono relativi alla sostenibilità nel rispettare l'impegno NATO del 2% del Pil destinato alla difesa perché diverse fonti - tra cui l'*Institute for Fiscal Studies* (Ifs) - indicherebbero una sostanziale riduzione del Pil britannico compresa tra il 2,1% e il 3,5% nel 2019. Ciò avrebbe risvolti anche sul budget della difesa, sull'efficienza delle Forze Armate britanniche, sulle loro capacità e - in ultima istanza - sulla fattibilità di raggiungere e mantenere gli impegni presi in ambito transatlantico. Londra però non sembra intenzionata a rivedere le previsioni relative alla spesa per la difesa né gli impegni precedentemente adottati a fine 2015. Al momento pertanto il governo britannico resta impegnato nel rispettare l'obiettivo NATO del 2% del Pil fino al 2020/2021³⁷.

Da un punto di vista strategico, la Brexit potrebbe indurre il Regno Unito a valutare se l'uscita dall'Ue possa rivelarsi un'opportunità per un approccio ancora più globale, sia in termini di opportunità economiche sia di in termini di *policies* nel campo della difesa e sicurezza. La SDSR del 2015 aveva già tracciato una direzione in tal senso, ponendo un'attenzione particolare sulla necessità di coinvolgere maggiormente i Paesi dell'Oceano Indiano e più in generale quelli appartenenti alla regione asiatica. Non è un caso che, considerate le difficoltà di prevedere l'esito referendario, la SDSR del 2015 aveva posto in secondo piano il ruolo dell'Ue³⁸ dando invece priorità a tre relazioni considerate strategiche: 1) la *special relationship*

³⁵ V. Miller (ed.), *Brexit: impact across policy areas*, House of Commons Library, op. cit.

³⁶ Ibid.

³⁷ House of Lords House of Commons, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, op. cit., p.6.

³⁸ W. Walker, "Defence and security: continuity or discontinuity, order or disorder?", in C. Jeffery, R. Perman (edit.), *Britain's Decision - Facts and Impartial Analysis for the EU referendum on 23 June 2016*, The David Hume Institute, Edinburgh, 2016, <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/WW.pdf>

con gli Stati Uniti; 2) le relazioni bilaterali e *ad hoc* con partner europei; 3) più strette relazioni con potenze emergenti, in primis Cina e India³⁹.

Possibili scenari

È possibile ipotizzare diversi scenari per la cooperazione europea in materia di difesa. Il primo è quello di un “congelamento” delle relazioni, che potrebbe verificarsi nel caso in cui il negoziato separato descritto in questo approfondimento non dovesse materializzarsi, e al contempo le trattative generali dovessero protrarsi eccessivamente. Un ritardo nella tabella di marcia negoziale precedentemente ipotizzata sembra prefigurarsi alla luce della recente decisione della Corte Suprema britannica, secondo cui il Governo non può invocare l’articolo 50 del Trattato Ue senza prima consultare il Parlamento, ma anche in vista delle prossime elezioni politiche in Francia e Germania. Non è da escludere quindi che non ci siano grossi sviluppi prima dell’ultimo trimestre del 2017. Nel frattempo, la cooperazione bilaterale in difesa non dovrebbe essere colpita negativamente, ma è altrettanto vero che non potrà subire nemmeno un’accelerazione.

Un secondo possibile scenario è quello caotico, che si verificherebbe nel caso in cui i negoziati entrassero in una fase di stallo pericoloso e determinassero quindi un peggioramento delle relazioni tra Londra e Bruxelles. Questo potrebbe verificarsi soprattutto sotto la pressione dell’opinione pubblica e dei diversi interessi nazionali dei paesi membri. Il rischio maggiore in questo caso è che prima, durante o dopo i negoziati vengano siglati singoli accordi bilaterali tra Londra e i paesi Ue, che entrerebbero in contrasto con i negoziati generali.

Un terzo scenario fortemente auspicato in questo approfondimento è quello di un “negoziato separato” tra Regno Unito e Ue nel campo della sicurezza e difesa. Una situazione di questo tipo potrebbe avere ricadute inaspettatamente positive, dando vita ad un gioco a somma positiva per entrambe le parti. Da un lato esso stimolerebbe una maggiore cooperazione intra-Ue nel settore della difesa, o quantomeno “isolerebbe” il settore da possibili ricadute negative del negoziato generale. Dall’altro lato, se portata a buon fine, questa strada consentirebbe di mantenere il Regno Unito “engaged” su questioni specifiche durante il lungo negoziato sull’art. 50, consentendo ad esempio a Londra di continuare ad essere coinvolta nel processo decisionale senza però godere del diritto di voto oppure astenendosi da ogni decisione presa in occasione dei vertici del Consiglio Europeo, in base alla procedura di “astensione costruttiva” prevista dall’articolo 31 del TUE. Se questo scenario dovesse realizzarsi, i 27 paesi, liberi dal “freno” britannico, sarebbero senza dubbio stimolati a prendere importanti iniziative su alcune tematiche relative alla Psdc. Tra queste, le più impellenti devono essere il lancio di una “cooperazione strutturata permanente” (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*) e la creazione di un quartier generale (Hq) militare europeo. La prima permetterebbe di individuare un “core” di Stati membri finalmente disposti a fare della difesa uno dei pilastri di un’Ue sempre più solida e coesa sul piano della proiezione esterna. L’Hq europeo consentirebbe senza dubbio di ridurre le attuali ridondanze (dovute alla presenza di cinque

³⁹ M. Dobrescu, *Brexit is likely to hinder Britain’s national security strategy*, 21 giugno 2016, <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/06/21/brexit-is-likely-to-hinder-britains-national-security-strategy/>

Hq nazionali)⁴⁰ all'interno del processo decisionale europeo e potrebbe anche facilitare il raggiungimento degli obiettivi fissati nella più volte citata dichiarazione congiunta Nato-Ue. Gli eventi degli ultimi mesi sembrano confermare l'intenzione di diversi Stati di preferire uno scenario di questo tipo. Il processo di implementazione della *Global Strategy* dell'Ue nei campi della sicurezza e della difesa sta già portando ad una serie di importanti iniziative, sia a livello Ue che di singoli Stati membri. Tra queste, va segnalata la lettera siglata dai ministri della difesa di Francia, Germania, Italia e Spagna lo scorso ottobre. La lettera propone una serie di iniziative, tra cui la creazione di un *hub* logistico europeo, una capacità permanente di pianificare e condurre delle operazioni Psdc e il lancio appunto della Pesco.

Queste iniziative dimostrano come la Brexit, paradossalmente, offra la possibilità di dar vita ad un nuovo inizio per il settore della difesa in Europa. Occorre però, insieme ad una gestione razionale e responsabile del *dossier* Brexit, un nuovo modello di *governance* per la Psdc, che deve necessariamente partire dalla individuazione di un "core" di Stati membri Ue "willing and able" di puntare su questo settore⁴¹. Questi ultimi avranno il compito di pensare in maniera più strutturata a come mettere insieme risorse, e lanciare programmi congiunti di acquisizione di armamenti che aumentino le capacità militari dell'Unione. In quest'ottica, il duo franco-britannico non può che essere ragionevolmente sostituito da un rafforzamento del legame tra Parigi e Berlino, con un ruolo più proattivo svolto dalla Germania, come del resto evidenziato dal nuovo Libro Bianco tedesco⁴². In tal caso, sarebbe fondamentale per l'Italia evitare che si costituisca un "direttorio esclusivo" che agisca a potenziale detrimento dell'interesse di Roma: ma questo è un tema che esula dal tema del presente studio. Ad ogni modo, è necessario che gli Stati membri sfruttino questa "finestra di opportunità" per realizzare un progetto che per troppo tempo è stato ostaggio di interessi campanilistici divergenti. Se non ora, quando?

⁴⁰ I "National Operation Headquarters", messi a disposizione dell'Ue per esercitare il controllo strategico delle missioni militari, si trovano in Francia (Parigi); Germania (Potsdam); Gran Bretagna (Northwood); Grecia (Larissa) e Italia (Roma).

⁴¹ G. Faleg, *The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy*, CEPS, 26 luglio 2016: <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu's-common-security-and-defence-policy>

⁴² Per un'analisi si veda E. Sabatino, *Il libro bianco della Difesa tedesco: quali opportunità di cooperazione?*, Osservatorio di Politica Internazionale, Nota n.69 - ottobre 2016: <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/note/PI0069Not.pdf>

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 108 Italia-America latina e il Foro italo-latinoamericano dei Parlamenti (CeSPI - settembre 2015)
- n. 109 Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support (CeSI - settembre 2015)
- n. 110 Le sabbie mobili della crisi libica (CeSI - ottobre 2015)
- n. 111 Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea (ISPI - ottobre 2015)
- n. 112 Cina 2020: implicazioni globali del nuovo ciclo di riforme e prospettive per il partenariato strategico con l'Italia (T.wai - novembre 2015)
- n. 113 La conferenza internazionale sul clima di Parigi. Gli impegni per l'Italia, l'Europa e il resto del mondo (CeSPI - novembre 2015)
- n. 114 La sfida dei BRICS al sistema di Bretton Woods (ISPI - dicembre 2015)
- n. 115 Governance economica mondiale: il ruolo dell'Italia nel G20 e nel G7 (ISPI - dicembre 2015)
- n. 116 La misurazione dell'*empowerment* delle donne. Il dibattito sugli indicatori (CeSPI - marzo 2016)
- n. 117 Criticità nell'architettura istituzionale a protezione dello spazio cibernetico nazionale (IAI - marzo 2016)
- n. 118 Prospettive del dialogo euro-asiatico (T.wai - aprile 2016)
- n. 119 Le correnti dell'Islam in Egitto (ISPI - aprile 2016)
- n. 120 La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di soluzione (IAI - giugno 2016)
- n. 121 L'Italia e il vertice NATO di Varsavia (IAI - giugno 2016)
- n. 122 Dal Sahel al Corno d'Africa: l'arco di instabilità e le aree di crisi in Africa subsahariana (ISPI - agosto 2016)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666- e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>