



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Il dibattito sulla difesa europea:
sviluppi Ue e prospettive nazionali

n. 126 – febbraio 2017

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali

di Francesca Bitondo, Jean Pierre Darnis,
Alessandro Marrone ed Ester Sabatino*

A cura dello IAI
(Istituto Affari Internazionali)

febbraio 2017

* Francesca Bitondo è stata *Junior Fellow*, Jean Pierre Darnis è Direttore, Alessandro Marrone è *Senior Fellow* ed Ester Sabatino è *Junior Fellow* presso il Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

INDICE

<i>Executive Summary</i>	1
Introduzione.....	5
1. GLI SVILUPPI A LIVELLO UE.....	8
1.1. Le mosse di Alto Rappresentante, Commissione e Consiglio.....	8
1.2. Lo stimolo dalle istituzioni Ue e la responsabilità dei governi nazionali	14
2. LA PROSPETTIVA DI PARIGI.....	17
2.1. I tre pilastri della politica di difesa francese ed il rapporto con la Germania	17
2.2. Il Libro bianco e la <i>Loi de programmation militaire</i>	22
3. LA PROSPETTIVA DI BERLINO	26
3.1 Il crescente ruolo tedesco nel campo della difesa.....	26
3.2 L’approccio della Germania alla difesa europea	33
4. LA PROSPETTIVA DI ROMA.....	37
4.1 Le forze armate dalle missioni internazionali al Libro Bianco	37
4.2 L’attenzione al quadro istituzionale della difesa europea.....	42
Lista acronimi.....	47

Executive Summary

Il dibattito sulla difesa europea ha visto **un’accelerazione nel 2016**, anche a seguito del referendum sull’uscita del Regno Unito dall’Unione europea (*Brexit*) e dell’elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti. L’elaborazione ed attuazione della *Strategia globale dell’Ue* (*EU Global Strategy on Foreign and Security Policy*, EUGS) sotto la guida dell’Alta Rappresentante per la politica estera Ue Federica Mogherini, **l’iniziativa della Commissione europea sulla ricerca tecnologica nella difesa** (*European Defence Action Plan*, EDAP), e la **dichiarazione congiunta Nato-Ue** hanno rappresentato i principali sviluppi a livello europeo.

La EUGS ha fissato i livelli di ambizione nel campo della difesa ed i relativi obiettivi per l’Ue, da cui sono poi discese alcune decisioni importanti da parte del Consiglio Europeo di novembre 2016: la creazione di una capacità permanente di pianificazione e condotta delle missioni militari e civili dell’Unione e la richiesta alla stessa Alta Rappresentante di formulare **proposte per attuare la cooperazione strutturata e permanente** (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) prevista dal Trattato di Lisbona (articoli 42.6 e 46 e Protocollo 10.3).

Questi sviluppi a livello Ue hanno svolto una funzione di stimolo rispetto ai governi nazionali, che si sono impegnati in iniziative bilaterali, ad esempio sull’asse franco-tedesco, oppure nazionali, come nel caso italiano, su vari aspetti di una possibile difesa europea.

Tali iniziative sono confluite ad ottobre 2016 in un **documento firmato dai ministri della difesa di Francia, Germania, Italia e Spagna** che ha proposto una serie di misure, alcune delle quali poi effettivamente adottate dal Consiglio di novembre. Si delinea quindi un’interazione tra le

istituzioni Ue e quelle nazionali – *in primis* dei maggiori Stati membri dell’Unione in un contesto post-referendum sulla *Brexit*.

Nello specifico, la **Francia** continua a preferire un’Europa della difesa composta da stati sovrani, mantenendo l’autonomia strategica nazionale e puntando ad un’autonomia strategica europea rispetto alle altre potenze mondiali. Parigi chiede agli alleati un sostegno concreto nella lotta al terrorismo di matrice islamica, che passa anche per operazioni militari di gestione delle crisi e di stabilizzazione nel Sahara e nel Sahel, le quali agli occhi dei francesi hanno anche un alto valore politico e simbolico (oltre che operativo).

La Germania dal canto suo è favorevole alla cooperazione e all’integrazione nella difesa nel quadro di una più generale spinta europeista. Berlino rimane comunque attenta a rispettare le proprie specificità nazionali, ad esempio con riguardo ai limiti inerenti l’uso della forza armata e in relazione all’industria della difesa. Al tempo stesso, il crescente impegno militare tedesco in missioni Ue e Onu nel Sahel è stato molto apprezzato da Parigi, contribuendo a rafforzare l’asse franco-tedesco.

L’Italia è stata attiva e costruttiva rispetto agli sviluppi a livello Ue, in particolare elaborazione ed attuazione di EUGS ed EDAP, anche grazie alla sintonia tra l’Alto Rappresentante Mogherini e l’agenda riformista del governo dell’*ex* premier Matteo Renzi.

Il governo italiano si è inoltre attivato a livello trilaterale con Francia e Germania, dal vertice di Ventotene con la cancelliera tedesca Angela Merkel e il presidente francese François Hollande al successivo documento a quattro con Parigi, Berlino e Madrid. Rimane tuttavia il problema dei rapporti bilaterali con la Francia, dove **l’intervento in Libia del 2011 ha lasciato una ferita ancora aperta** e tuttora gli approcci alla crisi libica dei

due principali paesi mediterranei dell'Ue non sono coordinati. Né l'Italia beneficia dei meccanismi strutturali di consultazione tra i ministeri francesi e tedeschi assicurati dal Trattato dell'Eliseo.

In definitiva, occorre ricordare che il dibattito sulla difesa europea e le relative politiche nazionali tanto si formano sugli sviluppi a livello Ue, quanto restano legati alla convergenza o divergenza degli approcci nazionali ai principali temi, crisi o minacce che la difesa europea dovrebbe affrontare per proteggere i cittadini e gli interessi comuni dell'Unione.

Introduzione

Il recente dibattito sulla difesa europea ha visto importanti sviluppi a livello Ue, con iniziative intraprese dall'Alta Rappresentante/Vice Presidente (AR) e dalla Commissione, discusse e approvate dal Consiglio. Tuttavia la sua comprensione non può prescindere da un'analisi delle prospettive nazionali nei principali paesi membri dell'Unione post-referendum sulla *Brexit*, ovvero **Francia, Germania e Italia**, che hanno portato avanti le rispettive agende sia in un quadro intergovernativo sia interagendo con le istituzioni Ue.

Proprio a cavallo tra il livello nazionale e quello dell'Unione la questione di una difesa europea ha storicamente rappresentato un tema costante, e allo stesso tempo estremamente delicato, nella costruzione europea. Un punto fondamentale è costituito dallo slancio federalista degli anni '50 arrestato dal **fallimento della Comunità europea di difesa** (CED) nel 1954 per voto francese contrario alla ratifica del documento.

Dal quel momento in poi è diventato difficile parlare di una “difesa europea” come di un concetto integrato, essendo la sovranità nazionale il punto fondamentale delle varie articolazioni intorno alla difesa in Europa – una difesa che collettivamente viene organizzata piuttosto nell'ambito della Nato.

Bisogna anche ricordare che per decenni la Commissione Europea non è intervenuta sulle questioni di difesa, il che sottolinea la dimensione intergovernativa di questo settore. Detto più direttamente, ogni governo europeo vuole mantenere un'autonomia in materia di decisione di uso della forza militare. Per questo motivo, il concetto di “esercito europeo”, a volte evocato da alcune forze politiche, sembra assai lontano dalla realtà, anche nel futuro.

D'altro canto però la debolezza delle difese nazionali dei paesi europei di fronte alle sfide globali condanna l'Europa alla dipendenza nei confronti del principale alleato, gli Stati Uniti e spinge spesso a constatare la relativa impotenza dell'Europa sullo scacchiere internazionale.

Quest'insieme di motivi fa sì che l'integrazione della difesa europea non venga mai abbandonata. Vanno ricordate ad esempio le iniziative prese dall'allora **ministro della Difesa italiano Beniamino Andreatta insieme ai colleghi francese Alain Richard, britannico George Robertson e tedesco Volker Rühle alla fine degli anni 1990** per il rilancio dell'Europa della difesa, con una particolare attenzione agli strumenti di integrazione del mercato della difesa.

Nel 1998, a seguito della dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo, viene avviato un processo che presto confluisce nell'istituzione di una politica europea (poi comune) di difesa e sicurezza, con un'embrionale capacità militare dell'Ue e le prime missioni sia militari sia civili.

Nel 2004 la **creazione dell'Agenzia europea della difesa** (*European Defence Agency*, EDA), con ruolo di supporto allo sviluppo delle capacità militari degli stati membri, poi inserita nel Trattato di Lisbona del 2009, rappresenta un'ulteriore passo in avanti. Questi episodi sono esempi di una serie di dinamiche che vanno nel senso di una maggiore integrazione delle politiche di difesa.

Esiste quindi una **costante volontà politica**, così come **una forte logica funzionalista**, che spingono verso una maggiore integrazione nel campo della difesa, ma è una storia fatta di piccoli passi più che di grandi iniziative, anche perché nel contesto relativamente pacifico del mondo post-Guerra Fredda la difesa non era più prioritaria rispetto alle esigenze di spesa per il sostegno all'economia e alle politiche sociali.

Negli ultimi anni il contesto è cambiato: l'Europa deve confrontarsi con una serie di **turbolenze, conflitti e cambiamenti geopolitici che riportano in auge il dibattito sulla sicurezza e la difesa.**

Gli attentati in Francia, Belgio e Germania da parte di gruppi islamisti radicali illustrano la realtà di una minaccia terroristica con forte corrispondenze nella geopolitica mediorientale e africana. Conflitti e instabilità alle porte dell'Europa, dall'Ucraina alla Libia.

All'interno dell'Unione lo *shock* provocato dal referendum sulla *Brexit* ha riaccessso la **volontà dei principali paesi continentali** (Francia, Germania, Italia) **di dimostrare di rilanciare il progetto europeo anche attraverso una maggiore cooperazione in materia di difesa.** Infine, l'elezione a presidente Usa di Donald Trump rappresenta un'ulteriore allontanamento degli Usa nei confronti della difesa europea, con una serie di critiche verso la Nato.

Nell'attuale contesto è quindi opportuno analizzare sia gli sviluppi a livello Ue sia le prospettive nazionali di paesi “motori” del processo verso la difesa europea quali Francia, Germania e Italia.

1. GLI SVILUPPI A LIVELLO UE

1.1. Le mosse di Alto Rappresentante, Commissione e Consiglio

Il 2016 è stato un anno movimentato a livello Ue per quanto riguarda il dibattito sulla difesa europea. Lo stimolo è venuto principalmente dall'Alto Rappresentante (AR) della Commissione europea Federica Mogherini con l'elaborazione della Strategia globale dell'Ue (EUGS), dalla Commissione europea con l'*European Defence Action Plan* (EDAP), e dai vertici Ue e Nato con la Dichiarazione congiunta di Varsavia e la sua successiva attuazione.

Iniziando dalla EUGS, occorre ricordare che l'ultimo vero **documento di indirizzo strategico adottato dall'Ue nel campo della sicurezza e difesa risale al 2003**: la Strategia di sicurezza europea (*European Security Strategy*, ESS), presentata dall'allora Alto Rappresentante Javier Solana.

E' stata quindi politicamente importante la decisione del Consiglio Europeo, su proposta dell'AR Mogherini, di elaborare una nuova strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Ue. La preparazione del documento ha visto un ampio dibattito, con eventi pubblici e a porte chiuse, ed un'intensa consultazione tra lo staff dell'AR incaricato di redigere il documento ed i vari interlocutori istituzionali, politici, militari, diplomatici, industriali, del mondo dei *think tanks*, accademico e della società civile, a livello sia nazionale che europeo.

L'EUGS è stata presentata al **Consiglio dell'Ue del 28 giugno 2016**, pochi giorni dopo il referendum britannico sull'uscita dall'Unione, e accolta all'unanimità dai 28 paesi membri.

Il documento stabilisce un elevato livello di ambizione politico, con **tre compiti fondamentali per l'Ue nel campo della sicurezza e difesa**:

- Dissuadere, rispondere e proteggere da minacce esterne;
- gestire crisi esterne;
- assistere nello sviluppo delle capacità di sicurezza e difesa dei partner.¹

Oltre a questi tre compiti, la EUGS stabilisce cinque obiettivi specifici particolarmente importanti per la difesa europea:

- avere capacità militari a tutto campo (*full-spectrum*) terrestri, aeree, spaziali e marittime;
- assicurare i mezzi tecnologici ed industriali per acquisire e mantenere le capacità militari necessarie per agire autonomamente;
- investire in Aeromobili a Pilotaggio Remoto (APR);
- investire in comunicazioni satellitari, accesso autonomo allo spazio, osservazione permanente della Terra;
- dotare l'Ue ed assistere gli Stati membri di capacità di difesa contro le minacce cibernetiche².

Nell'approvare il documento, su proposta dell'AR Mogherini, **il Consiglio ha richiesto l'elaborazione di un piano di attuazione (*Implementation Plan*) dell'EUGS nel campo della sicurezza e difesa**, cui in seguito hanno lavorato lo staff dell'AR e rappresentanti del Servizio

¹ European Union, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, giugno 2016, pp. 11 e 19. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

² European Union, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, giugno 2016, pp. 20, 21 e 45. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

europeo di azione esterna (SEAE), dell'EDA, dello Stato maggiore Ue e della Commissione europea.

L'*Implementation Plan*³ è stato poi approvato dal Consiglio Affari esteri del 14 novembre, cui hanno partecipato anche i Ministri della Difesa dei 28 Paesi membri.

Nella stessa occasione il Consiglio ha adottato delle importanti Conclusioni che concretizzano i punti salienti dell'*Implementation Plan* (e quindi dell'EUGS). In primo luogo, è stata definita una **lista di tipologie di interventi militari e civili che l'Ue dovrebbe essere in grado di compiere autonomamente**, per realizzare i tre compiti di cui sopra⁴.

Per meglio condurre tali interventi, è stata decisa la creazione di una **“capacità permanente di pianificazione e condotta delle operazioni”**⁵, nell'ambito del SEAE, che risponda al **Comitato politico e di sicurezza dell'Ue** (COPS) – il consesso di ambasciatori dei paesi membri appena sotto il Consiglio Affari Esteri. Di fatto, si tratta del quartier generale permanente chiesto nei mesi precedenti da Francia, Germania, Italia e Spagna, e approvato dal Consiglio con un nome più modesto per non suscitare il veto britannico.

Altra decisione molto importante è stato il mandato per l'AR di presentare proposte per il **lancio della cooperazione strutturata e**

³ Council of the European Union, *Implementation Plan on Security and Defence*, (14392/16), Brussels, 14 novembre 2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf

⁴ Council of the European Union, *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy on Security and Defence*, (14149/16), Brussels, 14 novembre 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>

⁵ Council of the European Union, *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy on Security and Defence*, (14149/16), Brussels, 14 novembre 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>

permanente (PESCO) nel campo della difesa, uno strumento politico-istituzionale previsto dal Trattato di Lisbona per sviluppare la cooperazione militare tra un gruppo ristretto di stati membri che abbiano le capacità di fissare standard di integrazione più alti.

La decisione è rilevante in quanto la **PESCO finora non era mai stata attuata**, sia per il **veto britannico** sia per una certa **riluttanza di altri stati membri** a procedere con l'integrazione in un campo come la difesa dove molto forte è la tutela della sovranità nazionale.

Contenuto e modalità della PESCO sono ancora da definire, tuttavia è probabile che molte delle iniziative concrete da porre in questo quadro riguarderanno l'acquisizione o il mantenimento di capacità militari tramite progetti cooperativi tra i membri della PESCO: in altre parole, programmi cooperativi di ricerca tecnologica, sviluppo, produzione o ammodernamento di piattaforme e sistemi necessari alle forze armate europee.

Proprio sulla cooperazione in merito a ricerca tecnologica ed acquisizione di equipaggiamenti militari, a **novembre 2016 la Commissione europea ha compiuto un importante passo in avanti lanciando l'European Defence Action Plan (EDAP).**⁶

Il documento prevede due linee d'azione distinte e complementari. Da un lato, la Commissione finanzia la ricerca tecnologica nel campo della difesa, prima con una azione preparatoria (*Preparatory Action*) di 90 milioni di euro da investire entro il 2020, e poi con un *European Defence*

⁶ Sul ruolo della Commissione europea nel campo della sicurezza e difesa si veda, tra gli altri, Alessandro Marrone e Alessandro R. Ungaro, *Actors in the European Defence Policy Area: Roles and Developments*, IAI, 24 novembre 2014, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/actors-european-defence-policy-area#sthash.gIdbHomE.dpuf>

Research Programme (EDRP) di 3,5 miliardi nel Programma Quadro 2021-2027⁷.

Per la prima volta nella storia dell'Ue, il bilancio comunitario finanzierà quindi la ricerca tecnologica in ambito militare, e lo farà in maniera sostanziosa considerando gli scarsi e decrescenti fondi nazionali destinati dai paesi europei a tal scopo. Dall'altro lato, la Commissione predispone un quadro comune per singoli progetti indipendenti per lo sviluppo e la produzione, da parte di gruppi di stati membri a geometria variabile, di sistemi ed equipaggiamenti per le forze armate.

L'incentivo economico dell'EDAP è l'esenzione degli investimenti pubblici che i Paesi Ue faranno in questo quadro dal calcolo del deficit di bilancio sulla base de parametri fissati dal Patto di stabilità e di crescita.⁸ Anche qui si tratta di una novità rilevante, in quanto la possibilità di investire in deficit costituisce un elemento importante nella valutazione se sviluppare o no una capacità militare, e se farlo a livello nazionale – nei limiti del Patto di Stabilità – oppure nel quadro di cooperazione europea disegnato dalla Commissione.

Inoltre, l'EDAP prevede l'impegno della Commissione a sostenere la revisione delle politiche di prestito della **Banca europea degli investimenti** (BEI), che al momento escludono il campo della difesa da quelli finanziabili dalla BEI stessa.

⁷ Commissione europea, *European Defence Action Plan*, (COM (2016) 950 final), Brussels, 30 novembre 2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf

⁸ Alessandro R. Ungaro, *European Defence Action Plan: un passo avanti*, in AffarInternazionali, 6 dicembre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3726>

Il terzo sviluppo rilevante per la difesa europea ha una forte dimensione transatlantica: il rilancio della cooperazione Nato-Ue. In apertura del **vertice** dei Capi di Stato e di governo alleati tenutosi a **Varsavia l'8 luglio scorso**, il Segretario generale dell'Alleanza atlantica Jens Stoltenberg, il Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk ed il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker hanno firmato una dichiarazione congiunta che impegna Nato ed Ue ad intensificare la cooperazione ed il partenariato strategico su **sette aree prioritarie**: contrasto alle minacce ibride; operazioni navali, in particolare nel Mediterraneo; sicurezza e difesa cibernetica; complementarietà ed interoperabilità delle capacità militari; cooperazione industriale e tecnologica in Europa e transatlantica; coordinamento delle esercitazioni militari; sforzi complementari nel costruire le capacità di sicurezza e difesa dei Paesi partner nel vicinato orientale e meridionale⁹.

Inoltre **la dichiarazione di Varsavia impegna Nato ed Ue a preparare una serie di proposte congiunte** per concretizzare e strutturare nel tempo la cooperazione tra i due attori. Si tratta di un passo importante, in quanto stabilisce un mandato politico per le rispettive “macchine” burocratiche, militari e diplomatiche per lavorare insieme. Non a caso le azioni congiunte approvate a dicembre 2016 rispettivamente dal Consiglio dell'Ue e dal Consiglio Nord Atlantico riguardano soprattutto lo scambio d'informazioni e analisi, i contatti a livello di staff, la consultazione sullo sviluppo di capacità militari, una serie di esercitazioni militari coordinate, la costituzione di gruppi di lavoro tra i rispettivi centri di eccellenza. Un passo in avanti positivo, ma nel complesso modesto in attesa dei

⁹ 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, Warsaw, 8 luglio 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

cambiamenti portati dalla presidenza Trump e, sul versante europeo, delle elezioni in Francia e Germania¹⁰.

Infine, **il Consiglio Europeo del 16 dicembre 2016** ha approvato il “**pacchetto di sicurezza e difesa**” composto appunto da *Implementation Plan*, EDAP e le proposte per attuare la dichiarazione congiunta Nato-Ue, sancendo il processo in corso e dando mandato alle istituzioni Ue di proseguirlo nel 2017. In particolare, sono attese proposte dall'AR sull'attuazione della PESCO e misure da parte della Commissione per mettere in moto i finanziamenti previsti dall'EDAP.

1.2. Lo stimolo dalle istituzioni Ue e la responsabilità dei governi nazionali

Nel complesso, gli sviluppi a livello di istituzioni Ue **presentano tre caratteristiche importanti**, che è probabile influenzeranno anche gli scenari nel 2017. In primo luogo, vi è il significativo ruolo di impulso che possono giocare l'AR e la Commissione, nel lanciare iniziative e fissare scadenze che **fungono da stimolo esterno per gli Stati membri** – nonché per i funzionari Ue – nell'affrontare le tematiche della difesa europea. Senza questo stimolo, mancato ad esempio durante il mandato della precedente AR Catherine Ashton, difficilmente uno o più stati membri compiono passi in avanti verso la difesa europea, puntando piuttosto su rapporti bilaterali consolidati, cooperazioni regionali o iniziative unilaterali.¹¹

¹⁰ Si veda al riguardo Francesca Bitondo et alia, *Challenges to Nato and Italy's Role: Trump, Brexit, Collective Defence and Neighborhood Stability*, IAI, gennaio 2017, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/challenges-to-nato-and-italys-role>

¹¹ Sulla cooperazione nella difesa in Europa ma al di fuori del quadro Ue, si veda: Alessandro Marrone et alia, *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Trends and*

Mentre l'AR può meglio agire sul quadro politico-diplomatico-militare, anche in virtù della sua leadership del SEAE e dell'EDA, **la Commissione è fortemente in grado di influenzare l'industria ed il mercato della difesa**, e quindi lo sviluppo ed acquisizione di capacità militari, tramite la leva giuridica ed economica costituita dalla gestione delle regole del mercato interno, del Patto di Stabilità, del bilancio dell'Unione ed in particolare dei fondi per la ricerca tecnologica.

La seconda caratteristica degli sviluppi recenti – e probabilmente futuri – a livello Ue è il ricorso a **documenti di indirizzo**, quali la EUGS, l'*Implementation Plan*, l'EDAP, le stesse Conclusioni del Consiglio dell'Ue, per favorire la convergenza tra i paesi membri e spingerli ad agire a livello nazionale. Dipende poi dagli stati procedere o no concretamente quanto a cooperazione e/o integrazione nella difesa.

A parte il finanziamento diretto alla ricerca tecnologica in ambito militare stanziato dalla Commissione, **ai governi nazionali resta l'ultima parola sulle rispettive forze armate** e sulle risorse necessarie per mantenerle in grado di assolvere i loro compiti – nel bene o nel male. In termini istituzionali Ue, il livello intergovernativo rimane dunque prevalente, anche se quello comunitario ha acquisito una rilevanza nuova nell'ultimo decennio - in particolare con il Trattato di Lisbona del 2009 e le successive iniziative giuridiche¹² ed economiche della Commissione.

La terza caratteristica degli sviluppi a livello Ue, strettamente legata alle altre due e alla natura stessa dell'Unione, **è che si tratta di un**

Investments, IAI, 5 luglio 2016, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/defence-budgets-and-cooperation-europe-trends-and-investments>

¹² Ad esempio le due direttive (n. 43 e 81) del 2009 sugli appalti nella difesa ed il trasferimento intra-Ue di equipaggiamenti militari, volte a inserire maggiormente la difesa nella logica del mercato interno europeo.

processo verso la difesa europea che in quanto tale può subire battute di arresto o accelerazioni, può prendere strade diverse, e potrebbe anche essere bloccato per lungo tempo o addirittura invertito – ad esempio con una vittoria di Marine Le Pen alle prossime elezioni presidenziali francesi.

E' quindi in una certa misura comprensibile che un processo sia fatto di incrementali e modesti passi in avanti, di documenti che si richiamano a decisioni precedenti e che fissano scadenze per scelte future. Tuttavia, **il processo di per sé non è un risultato positivo se non porta a cambiamenti concreti nella politica di difesa** degli Stati membri e delle istituzioni Ue che soddisfino le domande di sicurezza dei cittadini europei, nel contesto internazionale attuale e futuro. Anche per questo motivo, è estremamente importante guardare alle prospettive nazionali che riflettono più direttamente le richieste dell'opinione pubblica e dell'elettorato, nonché della classe dirigente di un Paese membro, in particolare in Francia, Germania e Italia.

2. LA PROSPETTIVA DI PARIGI

2.1. I tre pilastri della politica di difesa francese ed il rapporto con la Germania

La politica di difesa francese ha osservato nel corso della Quinta Repubblica una continuità di fondo. Unico paese europeo ad avere possedimenti nei Caraibi, America latina, Oceano Indiano, Oceano Pacifico e zona Australe, membro permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, e una delle due potenze nucleari Ue (assieme alla Gran Bretagna), **la Francia da sempre persegue il duplice obiettivo di tutelare i propri interessi nazionali e rivestire un ruolo guida a livello europeo ed internazionale.** Tre sono i principali assiomi che incarnano la politica di difesa francese, nati nel solco del gollismo: la dissuasione nucleare, l'autonomia strategica e la dimensione europea.

La dissuasione nucleare costituisce un pilastro fondamentale della politica di difesa francese, una prerogativa nazionale appena toccata dalla cooperazione bilaterale con la Gran Bretagna sancita dai Trattati di Lancaster House del 2010.

L'importanza della dissuasione nucleare è stata ribadita anche all'interno del **Libro bianco della difesa e della sicurezza nazionale del 2013:** vero cuore della strategia e della dottrina operativa francese, la deterrenza nucleare rappresenta la massima garanzia della sicurezza, della protezione e dell'indipendenza della nazione. Attualmente, il quadro geopolitico europeo incerto contribuisce a rafforzare la necessità per la Francia di mantenere una sua capacità nucleare. Nel contesto post-*Brexit*, **la Francia si ritroverà ad essere la sola potenza nucleare nell'Ue.**

Strettamente legata allo sviluppo e mantenimento del programma nucleare, l'*autonomia strategica*, intesa come un sistema di capacità militari-industriali combinato con una struttura politica volta ad avere un'indipendenza decisionale non condizionata da politiche altrui, costituisce un altro tassello fondamentale nella politica di difesa francese.

Connesso a questo concetto di autonomia strategica è la particolare collocazione della difesa all'interno dell'assetto istituzionale francese: si tratta di una prerogativa del Presidente della Repubblica che tradizionalmente decide con il suo staff e quello del Ministro della Difesa, mentre il Primo Ministro ha un ruolo relativamente marginale ed il Parlamento viene consultato a posteriori. Il Presidente presiede il Consiglio di difesa e sicurezza nazionale, il principale organo di decisione in materia.

Ad esempio, **le missioni all'estero vengono decise dal Consiglio, e devono poi essere confermate dal Parlamento entro quattro mesi dalla decisione stessa**¹³. Il Presidente assume quindi un ruolo prevalente per quanto riguarda le scelte operative, nonché del bilancio della difesa.

Il terzo elemento chiave della politica di difesa della Francia attiene alla dimensione europea. Da sempre la Francia è stata promotrice di un rafforzamento della difesa europea, dal piano Pleven della CED negli anni '1950, alla più recente volontà di rilanciare la "Europa della difesa". La logica sottesa al rinnovato attivismo francese in tale ambito risiede nella convinzione che una difesa comune europea completi l'ombrello di capacità di sicurezza e difesa della Francia, assicurando una maggiore indipendenza decisionale e politica all'Europa stessa. La cooperazione nella difesa è quindi considerata come un valido e necessario strumento di

¹³ Gouvernement Français, *L'organisation de la défense nationale*, 29 settembre 2011, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-defense/organisation-defense-nationale/>

collaborazione intergovernativa, tra stati sovrani indipendenti, e non già come un processo di integrazione *tout court*.

Alla luce di queste considerazioni, **la Francia è fautrice dell'opzione “*avancer à plusieurs*”**, ossia una cooperazione con un nucleo di paesi in cui sia le volontà politico-strategiche sia la complementarità delle capacità militari siano sufficientemente allineate e forti, in modo da poterle convogliare in un progetto comune.

Il perno fondamentale, tuttavia, resta il **rilancio del motore franco-tedesco** per avviare una cooperazione nella difesa che sia solida e strutturata¹⁴.

L'impegno per una difesa europea è una costante che si ritrova nelle formazioni **politiche di centro-destra come di centro-sinistra**. La “difesa europea” che appare spesso nel dibattito politico francese si basa su una condivisione degli impegni militari che i francesi considerano come comuni, con una concezione unificata delle operazioni sia sul territorio nazionale che fuori nel contesto delle missioni internazionali.

Certamente **nel 2009 il ritorno della Francia nel comando militare integrato Nato** ha illustrato un impegno rinnovato nel quadro atlantico, ulteriormente sottolineato dal rafforzamento del bilaterale crescente con gli Usa, costruito anche sulle convergenze sul teatro siro-iracheno e su quello africano. Tuttavia, la dimensione atlantica della difesa francese non si è posta in alternativa alla priorità della cooperazione europea.

Nel contesto Ue, la Francia si mostra disponibile a far avanzare l'idea di una difesa europea, ma allo stesso modo è prudente nei confronti di un'evoluzione istituzionale che non sembra convergere verso una crescita

¹⁴ Judy Dempsey, *The necessity of France*, Carnegie Europe, 30 novembre 2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=66280>

diretta delle capacità operazionali. L'orizzonte della Francia è europeo, e l'Europa della difesa rimane una tematica politica sulla quale si esprime consenso ai massimi livelli¹⁵, anche se nel contesto attuale della lotta al terrorismo e dell'intensificazione dello sforzo militare, Parigi è in cerca di solidarietà concrete che possano strutturare questa formula.

Da questo punto di vista la convergenza con la Germania è un importante raccordo tra impegno operativo nel teatro africano e dialogo sui progressi istituzionali europei. Va anche ricordato che il rapporto fra Parigi e Berlino viene strutturato da un testo specifico, il **Trattato dell'Eliseo del 1963**, che prevede frequenti consultazione periodiche fra Ministri della Difesa e Capi di Stato Maggiore, nonché scambio di personale¹⁶.

Occorre ricordare che, tradizionalmente, **il principale alleato della Francia in Europa nel campo della difesa era in Regno Unito.** La storia, ma anche le capacità militari e una comune accettazione chela forza militare possa essere usata come strumento di politica estera creano delle convergenze fra Parigi e Londra, che infatti ritroviamo impegnati fianco a fianco nell'insieme dei teatri di intervento degli scorsi decenni.

Dall'intervento nel Mali nel 2013 possiamo osservare tuttavia un'evoluzione per quanto riguarda la percezione francese dei suoi partner europei. In quel frangente la Francia lanciava un intervento di stabilizzazione per impedire che le milizie terroristiche attive nel nord del paese marciassero verso la capitale Bamako, ed aveva difficoltà a

¹⁵ *Hollande veut insister sur l'Europe de la Défense en mars à Rome*, Boursorama, 10 gennaio 2017, <http://www.boursorama.com/actualites/hollande-veut-insister-sur-l-europe-de-la-defense-en-mars-a-rome-183ada8bdcca05df41f9a441f45d8137>

¹⁶ Governo francese, *Traité de l'Élysée*, 22 gennaio 1963, <http://www.france-allemande.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963,0029.html>

comprendere le riluttanze degli altri partner europei nel dare un supporto concreto a questa missione.

Ad esempio il **Governo italiano dell'epoca respingeva la richiesta francese di aiuto** logistico tramite gli aerei da trasporto dell'Aeronautica militare. La Germania dal canto suo si mostrava in un primo tempo prudente, per poi contribuire significativamente all'interno delle missioni di stabilizzazione della zona quali la missione Onu Minusma e quelle Ue *European Union Training Mission Mali* (EUTM) ed EUCAP Sahel Mali¹⁷ (si veda al riguardo il prossimo capitolo sulla politica di difesa tedesca).

Un altro momento importante per la Francia riguarda la risposta all'attentato del Bataclan nel novembre 2015. In quell'occasione, i francesi si trovano di fronte alla necessità di aumentare il dispiegamento di truppe sul suolo nazionale.

Parigi ha invocato per la prima volta **l'attivazione della clausola di solidarietà contenuta nell'articolo 42.7 del Trattato di Lisbona** e ha chiesto ad ogni capitale europea di sostenerli nello sforzo militare nell'ambito di operazioni multinazionali, per poter così spostare soldati francesi sul fronte interno per il presidio del territorio.

Alcuni paesi **come l'Irlanda o la Germania hanno offerto un sostegno molto apprezzato a Parigi**, anche di dimensioni limitate ma tempestivo e simbolicamente importante. Altri, come **l'Italia**, hanno risposto in modo indiretto, con un aumento della presenza in Iraq nella coalizione contro il sedicente Stato Islamico che è sembrato però rispondere più alle richieste statunitensi che a quelle parigine.

¹⁷ Missions Allemands en France, *Engagement de l'Allemagne au Mali: plus large participation à la MINUSMA*, 19 gennaio 2017, http://www.allemagne.diplo.de/Vertretung/frankreich/fr/_pr/nq/2017-01/2017-01-19-mission-mali-pm.html

La solidarietà e l'impegno crescente della Germania nel teatro del Sahel rappresenta un indicatore forte del rafforzamento della cooperazione militare fra Parigi e Berlino. Appare infatti una convergenza di analisi geopolitica sull'importanza della stabilizzazione del Sahel come zona di diretto interesse per l'Europa. Questa convergenza operativa e strategica fra Francia e Germania rappresenta sicuramente un punto importante per la visione francese della difesa europea.

Nel contesto attuale, e a maggior ragione dopo il referendum sulla *Brexit*, il **partenariato con il Regno Unito** sancito dai Trattati di Lancaster House del 2010 resta in piedi, ma **viene ormai concepito come un elemento a parte**, mentre per quanto riguarda l'Europa il dialogo con la Germania è fondamentale per Parigi. Qui si somma ai tradizionali e strutturati meccanismi bilaterali privilegiati definiti nel Trattato dell'Eliseo il recente e forte apprezzamento francese per la solidarietà militare nel contesto della lotta al terrorismo islamico. **Da questo punto di vista, l'Italia non viene percepita dalla Francia allo stesso livello della Germania.**

2.2. Il Libro bianco e la *Loi de programmation militaire*

L'approccio della Francia alla difesa e alla sicurezza nazionale descritto nel precedente paragrafo si concretizza anche in due documenti ufficiali importanti seppur diversi: il **Libro bianco per la difesa e sicurezza nazionale**¹⁸, di cui l'ultima versione risale all'indomani dell'elezione alla presidenza di François Hollande nel 2013, e la legge di programmazione militare o *Loi de programmation militaire*. Quest'ultima, che stabilisce gli

¹⁸ Gouvernement Français, *Le livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, 15 luglio 2013, <http://www.defense.gouv.fr/actualites/memoire-et-culture/livre-blanc-2013>

investimenti nella difesa fino al 2019, è stata adottata nel 2015 e aggiornata nell'aprile 2016 alla luce della serie di attacchi di matrice terrorista verificatisi sul territorio francese.

Il Libro bianco contiene un'analisi approfondita del contesto di sicurezza internazionale, operando una **gerarchizzazione delle minacce rivolte direttamente alla Francia**, sulla base di tre criteri: le minacce più rischiose e più probabili; l'impatto sulla sicurezza francese; l'eventuale sostegno degli alleati al riguardo. Appaiono così prioritarie:

- la protezione del territorio nazionale e dei cittadini francesi;
- la garanzia della sicurezza europea ed euro-atlantica, insieme a partner e alleati;
- la stabilizzazione insieme ai partner europei del vicinato europeo;
- la partecipazione alla stabilità del Medio Oriente e del Golfo;
- il contributo alla pace del mondo.

Sebbene il terrorismo sia tra le minacce prese in considerazione dal Libro Bianco, non risulta tuttavia nel documento con l'urgenza di minaccia diretta che ha assunto dopo gli attentati a *Charlie Hebdo*, al *Bataclan* ed a Nizza. Da questo punto di vista si può considerare che il **Libro bianco sia stato superato dagli eventi**.

Ormai per la Francia **la lotta contro il terrorismo appare come la priorità del sistema di sicurezza e difesa nel suo insieme**, con una visione che concepisce l'impegno dei militari fuori e dentro il territorio nazionale come varianti operative della stessa missione. Il capitolo 5 del Libro Bianco, dedicato ai rapporti con l'Ue e la Nato, conferma invece la suddetta concezione dell'Europa della difesa, concepita non come processo di integrazione, bensì come cooperazione tra paesi con capacità e volontà

allineate e complementari, in cui il motore franco-tedesco riveste un ruolo rilevante.

Secondo la *Loi de programmation militaire*, nel 2015, la Francia ha consacrato quasi l'1,8 per cento del PIL alla difesa, terza voce di bilancio dopo la spesa per istruzione e debito pubblico. Con questa percentuale, la Francia risulta così essere tra i pochi paesi Nato ad avvicinarsi all'obiettivo del 2 per cento del PIL nella difesa fissato dal vertice alleato in Galles nel 2014.

L'aggiornamento menzionato prevede per il 2017 l'abolizione della riduzione dell'organico inizialmente pianificata dalla legge di programmazione; un aumento di 600 milioni di euro del bilancio per la difesa (rispetto al 2016), che raggiunge in tal modo una spesa di 32,68 miliardi di euro (40,5 includendo le pensioni); nonché 2300 assunzioni. Questo aumento risponde alla duplice esigenza di gestire i problemi di sicurezza interna, con il dispiegamento di militari per l'operazione di vigilanza di obiettivi sensibili *Sentinelle*, e di sviluppare lo strumento militare per far fronte alle sfide al di fuori del territorio francese¹⁹.

La disponibilità delle capacità militari da impegnare nelle zone prioritarie per la politica di difesa e la sicurezza nazionale è un punto essenziale per Parigi. In particolare, le zone di proiezione militare della Francia indicate nel Libro bianco sono, oltre all'Europa, il bacino mediterraneo²⁰, l'Africa subsahariana, il Golfo e l'Oceano Indiano.

¹⁹ Michel Cabirol, *Budget 2017: les sept inquiétudes du chef d'état-major des armées*, La Tribune, 25 ottobre 2016, <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/budget-2017-les-sept-inquietudes-du-chef-d-etat-major-des-armees-610486.html>

²⁰ Per una differente prospettiva della concezione strategica del Mediterraneo tra Francia e Italia, si veda: Jean-Pierre Darnis, *Francia/Italia: scenari strategici bilaterali*, Documenti IAI, n. 16|02, febbraio 2016 <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1602.pdf>

Per i francesi è dunque strategicamente importante mantenere quel livello di autonomia che consenta di agire indipendentemente dal supporto di eventuali alleati, come dimostrano **le operazioni Serval in Mali (2013-2014) e Sangaris nella Repubblica Centrafricana (dal dicembre 2013)**. Attualmente, la Francia è impegnata in diverse **missioni all'estero**.

Con il **dispiegamento di 3.500 militari**, l'operazione di contrasto al terrorismo *Barkhane* in **Mali** è la più impegnativa in termini di personale e capacità impiegate. Similmente, con un totale di 1.900 uomini distribuiti nelle operazioni *Chammal* e *Daman*, la **Francia è presente nei principali teatri di crisi in Medio Oriente**. Le altre aree di intervento principali comprendono l'Africa occidentale (Golfo di Guinea), la **Repubblica Centrafricana** dove sono presenti ancora 360 militari impegnati nell'operazione *Sangaris*, e **l'Oceano Indiano**.

3.1 Il crescente ruolo tedesco nel campo della difesa

Così come affermato esplicitamente dall'allora ministro della Difesa Thomas de Mezière nel 2011, nella formulazione delle linee guida per la politica di difesa della Germania (die *Verteidigungspolitischen Richtlinien* 2011)²² ancora valide per le forze armate tedesche, **la Germania si pone sulla scena internazionale come un partner affidabile in ambito di difesa e nelle missioni internazionali alle quali partecipa, pronto ad assumersi le proprie responsabilità, tenuto conto dei propri interessi nazionali.**

Per la prima volta però il Libro bianco intende esprimere la volontà politica dell'intero apparato di governo tedesco, **presentando una Germania coesa** in un ambito europeo in evoluzione considerate le problematiche legate alla *Brexit*, all'incertezza sulla linea politica di Donald Trump, e alla sempre più sentita minaccia terroristica.

²¹ Ministero della Difesa tedesco, *The 2016 White Paper*, https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c/4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5E_vrpHK9pNvydP1wkHxO_un5kap5-OW6uIwDwHf6z/

²² Ministero della Difesa tedesco, *Verteidigungspolitische Richtlinien Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, 27 maggio 2011, [https://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzEzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY3NmY2ODMyNzU3OTY4NjIyMDIwMjAyMDIw/Verteidigungspolitische%20Richtlinien%20\(27.05.11\).pdf](https://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzEzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY3NmY2ODMyNzU3OTY4NjIyMDIwMjAyMDIw/Verteidigungspolitische%20Richtlinien%20(27.05.11).pdf)

In Germania le tematiche inerenti la difesa sono particolarmente sentite sia dal Parlamento sia dall'opinione pubblica, visti i recenti sviluppi politici avvenuti in Europa e soprattutto degli attacchi terroristi cui la Germania è stata soggetta. È quindi anche in considerazione del quadro internazionale di riferimento che la visione politico-strategica tedesca si sviluppa.

Nel quadro delle relazioni transatlantiche la Germania è gradualmente diventata il punto di riferimento dell'amministrazione di Barack Obama nelle relazioni con l'Europa. **La posizione del Governo tedesco** nella gestione delle recenti crisi – economiche, migratorie e di sicurezza se si pensa al caso ucraino – **ha permesso a Washington di trovare in Berlino un valido interlocutore**,²³ il cui impegno è andato aumentando anche nell'Alleanza atlantica. Ciò potrebbe essere messo in discussione dall'insediamento dell'amministrazione Trump, la cui politica estera e di difesa, in particolare nei confronti dell'Europa, presenta ancora molti punti interrogativi.

In linea con la volontà della Germania di volersi porre come partner internazionale affidabile, l'impegno tedesco nelle missioni all'estero è andato evolvendosi negli scorsi anni ed ha registrato un aumento dell'impegno tedesco in missioni internazionali: la Bundeswehr partecipa ora a più missioni e impegna più uomini di quanto facesse nel recente passato.

Dopo le significative esperienze nelle missioni Nato ed Ue nei Balcani occidentali, la decennale partecipazione tedesca alla *International Security Assistance Force* (ISAF) guidata dalla Nato in Afghanistan ha costretto

²³ Benjamin Oreskes, *Germany: America's real special relationship. Brexit accelerates U.S. shift away from U.K.*, Politico, 30 giugno 2016, <http://www.politico.com/story/2016/06/germany-brexith-relationship-225000>

Governo e *Bundeswehr* a rivedere, e rafforzare, le capacità militari della Germania.²⁴

Il quadrante africano e quello mediorientale sono attualmente gli scenari di impiego maggiore delle forze armate, nel quadro di missioni europee, Nato e Onu. Berlino partecipa infatti a operazioni in Libano, nel Mediterraneo, nell'Egeo, nel Corno d'Africa, in Somalia, in Sudan del Sud, Afghanistan, Iraq, Sudan (precisamente nel Darfur), così come a operazioni di contrasto al terrorismo internazionale e di supporto marittimo alla portaerei francese *Charles de Gaulle*²⁵.

La Germania ha recentemente deciso di estendere ed ampliare la sua partecipazione alla missione europea EUTM in Mali²⁶, fino a maggio 2017. L'altro impegno tedesco in Mali è nella missione Onu Minusma: il Bundestag ha deciso un impegno massimo di 650 soldati fino a fine gennaio 2017, con un aumento di circa il 50 per cento del contingente schierato, con lo scopo di formare e addestrare il personale militare locale per la stabilizzazione del territorio²⁷.

²⁴ Christopher Alessi, *How Afghanistan Changed the German Military*, Spiegel Online, 15 ottobre 2013, <http://www.spiegel.de/international/germany/how-afghanistan-has-changed-the-bundeswehr-german-military-a-927891.html>

²⁵ Per un quadro completo delle missioni alle quali la Germania partecipa si veda: Esercito tedesco, *Aktuelle Einsätze der Bundeswehr*, http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze!/ut/p/z1/hY9BD4IwDIX_ER0IAkdwSEgIGgF1u5gFFsTgRpZJPPjjHTF6I_bwkr7Xfk2BwhmoYFPfMd1LwQbTE7q-xEFe5U7oOLiqI5QIHtgVG7xKkQ9HOP0boSZGCxUhKFsOxDD8RUZqQwkUaMutRgquZ9Vc6N5op5iWyhql0sOcPJQyidW3QJCNY9t3v6fsV0hOSe27boiz-DADb2xiz98ua-angVyZaAe-I030Mcb7NigKr3sDdLznQA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DTUA0IE50OSCD3GG1

²⁶ *Bundestag verlängert Bundeswehr-Einsatz in Mali*, Zeit Online, 12 maggio 2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-05/afrika-mali-bundeswehreinsatz-erweitert>

²⁷ Thorsten Jungholt, *Von der Leyen versucht es mit der Scharping-Strategie*, Welt.de, 6 aprile 2016, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article154081905/Von-der-Leyen-versucht-es-mit-der-Scharping-Strategie.html>

Sul labile confine tra sicurezza esterna ed interna, a seguito dell'attentato di Berlino dello scorso 19 dicembre, in Germania è stata proposta dal Ministro dell'Interno **una riforma interna sulla sicurezza dei *Länder*** (gli Stati regionali), proponendo degli standard uniformati per il controllo dei confini con gli altri paesi europei²⁸. In relazione al tema del controllo dei confini esterni, nonostante l'iniziale aspra reazione da parte dell'opinione pubblica nei confronti dei richiedenti asilo, **la cancelliera Angela Merkel ha ribadito che il paese continuerà con la sua politica di accoglienza.**²⁹

Occorre ricordare che in Germania la possibilità di schierare le forze armate, dentro o fuori i confini nazionali, **è soggetta a vincoli contenuti nell'articolo 87a della Legge fondamentale tedesca** al fine di evitare derive dittatoriali.

Tale posizione è andata tuttavia modificandosi negli ultimi anni, soprattutto a partire dal 2003, quando l'allora Ministro della Difesa Peter Struck rese pubbliche le linee guida³⁰ politiche in ambito di difesa che introducevano un'interpretazione estensiva dei limiti costituzionali all'utilizzo delle forze armate oltre i confini tedeschi³¹. Le linee guida ribadiscono il legame dell'azione internazionale tedesca in ambito di difesa alle organizzazioni multilaterali di riferimento, e cioè Ue, Onu e Nato.

²⁸ Ministero degli Interni tedesco, *Kampf gegen den internationalen Terrorismus*, 19 gennaio 2017, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Videos/DE/01-Sicherheit/internationale_zusammenarbeit/de-maiziere-empfaengt-aut-im-sobotka.html

²⁹ Andrea Backhaus, *Aufruf zur Polarisierung*, Zeit Online, 20 Dicembre 2016, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-12/anschlag-berlin-weihnachtsmarkt-islamophobie-fluechtlinge>

³⁰ Ministero della Difesa tedesco, *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Maggio 2003.

³¹ Ministero della Difesa tedesco, *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Maggio 2003, sezione X., p. 12.

Le linee guida non intaccano in nessun modo tuttavia **i poteri di autorizzazione (*Parlamentsvorbehalt*)³² delle missioni militari del Bundestag**, che tra l'altro sono stati ribaditi da una sentenza della Corte Costituzionale nel maggio 2008.³³

Il ruolo crescente della Germania nel campo della difesa si traduce nella crescita dell'intero apparato militare, anche rispetto ai generali bassi livelli di spesa militare europei, seguendo i principi di massimizzazione dell'impiego flessibile delle risorse. Il punto sul quale Berlino mira in ambito europeo è l'uniformazione delle tipologie di armamenti in dotazione nei vari Paesi Ue (e Nato) e la creazione di sinergie industriali per lo sviluppo di sistemi d'arma interoperabili.

In termini economici, a livello nazionale la Germania ha formulato per il 2017 una spesa previsionale di **37 miliardi di euro nella difesa, corrispondente all'1,22 per cento del PIL tedesco**³⁴. In relazione al 2016, ciò rappresenta un aumento dell'8 per cento, denotando un aumento netto di 2,7 miliardi di euro³⁵, altro segnale della volontà tedesca di assumersi

³² Legge fondamentale tedesca BVerfGE 90, 286 <389>; Legge partecipazione parlamentare del 24 marzo 2005 - ParlBG, BGBl 2005 I, p. 775.

³³ Corte Costituzionale tedesca, *Bundesverfassungsgericht 2Bve 1/03* 07.5.2008, 7 Maggio 2008, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/05/es2_0080507_2bve000103.html

³⁴ Governo tedesco, *Etat des Verteidigungsministerium: Die Bundeswehr wächst wieder*, Settembre 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-07-etat-bmvg.html>; si veda anche Parlamento tedesco, *Bundestag berät den Bundeshaushalt 2017*, agosto 2016, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw36-vorschau-haushalt/437784>

³⁵ Bilancio federale, *Haushaltsgesetz 2017*, (BGBl. I S. 3016), dicembre 2016, https://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2017/soll/Gesamt_Haushalt_2017_mit_HG.pdf; si veda anche Governo tedesco, *Etat des Verteidigungsministerium: Acht Prozent mehr für die Verteidigung*, novembre 2016,

una maggiore responsabilità in ambito europeo e di raggiungere, entro il 2020³⁶, la soglia del 2 per cento del PIL per la difesa riaffermata dal vertice Nato del 2014.

Circa il 13 per cento dell'intero bilancio per la difesa sarà dedicato ai progetti di spesa per l'acquisizione di armamenti, i più consistenti tra i quali risultano essere i progetti per gli elicotteri NH90, i velivoli da trasporto A400M, e l'ammodernamento dei veicoli da combattimento corazzato Puma e Leopard 2. Tutti progetti dalla forte dimensione internazionale, sia perché sviluppati in partenariato con altri paesi sia perché destinati all'esportazione, e quindi indirettamente volti all'uniformazione di sistemi d'arma in seno alla Nato e in ambito europeo.

In questo contesto non va dimenticata l'importanza dell'industria della difesa tedesca. Nella prima metà del 2016 i volumi di scambio con l'estero di questo comparto industriale hanno avuto un valore di 4,03 miliardi di euro, registrando un aumento rispetto al 2015³⁷ e occupando,

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-07-etat-bmvg.html>

[illegible]

<https://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM0MmUzMzMzMjYyMTM1MzMzMjZTM2MzIzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY5NzQ2ZjMlNmVzNDNMxNjc5MDIwMjA5MDIw/20160929%20Presse%20HiGru.pdf>

³⁷ Martin Greive, *Waffenexporte steigen auch 2016 unter Gabriel*, Welt.de, luglio 2016, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article156813138/Waffenexporte-steigen-auch-2016-unter-Gabriel.html>

considerando i fornitori e l'indotto, un totale di 316.620 addetti³⁸. Alla luce di questi dati è da considerarsi l'autonomia dell'industria della difesa tedesca.³⁹ L'approccio della Germania all'esportazione di equipaggiamenti militari è, in via generale, contraria a soluzioni nazionali europee volte alla liberalizzazione dell'export di armamenti.⁴⁰

Berlino intende infatti promuovere la definizione di una procedura unica a livello europeo, e la stessa Commissione Difesa del Parlamento auspica il raggiungimento di una prassi europea unica per una condivisione delle responsabilità in materia.⁴¹ Tuttavia la stessa stringente regolamentazione tedesca pone al momento delle limitazioni al governo circa la possibilità di farsi promotore di una legislazione europea.

Per ciò che concerne gli armamenti infatti, la Germania ha tre differenti discipline legislative che, conformemente alle norme sancite nell'articolo 26(2) della Legge fondamentale, regolano rispettivamente: gli **equipaggiamenti a uso duale**; le **“armi da guerra”** (cioè tutte le armi che

³⁸ *Beschäftigung in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie*, Reustungsindustrie.info, <http://www.ruestungsindustrie.info/industrie/beschaeftigung-in-der-deutschen-sicherheits-und-verteidigungsindustrie>

³⁹ In tale ambito è da sottolineare che la Germania intende mantenere alcune tecnologie chiave per lo sviluppo di sistemi d'arma all'interno dei confini nazionali, tra cui veicoli blindati e corazzati, sensoristica, e crittografia. Per maggiori informazioni sull'autonomia dell'industria della difesa tedesca si veda: *Politische Bedeutung der Sicherheits – und Verteidigungsindustrie*, Reustungsindustrie.info, <http://www.ruestungsindustrie.info/industrie/politische-bedeutung-der-sicherheits-und-verteidigungsindustrie>

⁴⁰ Per maggiori informazioni sull'autonomia dell'industria della difesa tedesca si veda: *Politische Bedeutung der Sicherheits – und Verteidigungsindustrie*, Reustungsindustrie.info, <http://www.ruestungsindustrie.info/industrie/politische-bedeutung-der-sicherheits-und-verteidigungsindustrie>

⁴¹ Gemeinsame Stellungnahme der BDI und BDSV, opcit., p.6.

sono in dotazione esclusiva delle forze armate) e gli **aspetti economici legati all'approvvigionamento degli armamenti**⁴².

Un approccio così strutturato non giova allo sviluppo di un'industria della difesa forte⁴³, né alla possibilità di raggiungere in tempi brevi formulazioni legislative europee in tale campo.

3.2 L'approccio della Germania alla difesa europea

Tradizionalmente Berlino è stata favorevole sia ad una maggiore cooperazione nella difesa sia ad una maggiore integrazione europea al riguardo, nel quadro di un più generale atteggiamento positivo verso il processo di rafforzamento dell'Ue. La politica estera in generale, e quella di sicurezza e difesa in particolare, si inseriscono infatti nello sforzo tedesco di promuovere un'Europa unita, sancito anche nel preambolo della Legge Fondamentale tedesca.

Nel recente passato la Germania ha sostenuto la prospettiva di un esercito europeo e, sempre attenta alle possibilità di massimizzazione

⁴² La materia è regolata dalle seguenti leggi: legge di esecuzione dell'art 26 della Costituzione (*Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes*, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>); legge sull'esportazione di armi da guerra ed altri beni di procurement (*Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>); per unquadroriassuntivo si veda *Rüstungsexport - Der rechtliche Rahmen Rechtsgrundlagen für den Rüstungsexport* in Deutschland, Ruestungsindustrie.info, <http://www.ruestungsindustrie.info/ruestungsexport-der-rechtliche-rahmen>

⁴³ Motivazioni di questo tipo sono state infatti alla base della decisione della Krauss-Maffei Wegmann di operare una fusione con la francese Nexter. Per maggiori informazioni si veda: Krauss-Maffei Wegmann, *Eurosatory 2016 Nexter*, KMW: *Two brands under a single banner*, IHS Jane's 360, 10 June 2016, <http://www.janes.com/article/61228/eurosatory-2016-nexter-kmw-two-brands-under-a-single-banner>

degli output delle spese militari, si è fatta promotrice dell'applicazione del *Framework Nations Concept* (FNC) Nato anche in ambito Ue, in base al quale gli stati più grandi dovrebbero coordinare gli sforzi dei loro partner con minori risorse nello sviluppo di capacità comuni.

In particolare, nel 2016 la Germania si è schierata a favore della realizzazione, per la prima volta dalla sua articolazione nel Trattato di Lisbona, della PESCO. Ciò consentirebbe di accelerare il processo di attuazione dell'EUGS e di raggiungere importanti risultati coordinati in ambito di difesa. Berlino pensa ad una PESCO dai caratteri definiti, nella quale tutti gli stati membri definiscono insieme le linee guida che di volta in volta vengono impiegate nei singoli progetti di cooperazione, ai quali si partecipa a geometria variabile. In questo quadro, la Germania sembra guardare con favore ad un ruolo di leadership da parte dell'AR, cui spetta anche il compito di avanzare raccomandazioni per lo sviluppo di progetti comuni.

Al momento la Germania è a favore dello sviluppo, nel medio periodo, di: un **comando medico** che faccia da centro europeo di coordinamento e sia anche impiegabile in missioni, del rafforzamento delle capacità di comando e controllo – in questo la Germania sarebbe disponibile a fornire maggiori immagini satellitari – della creazione di centri di formazione congiunti per ufficiali, nonché lo sviluppo di un *hub* logistico europeo.

Successivamente al voto sulla *Brexit*, *Germania e Francia hanno rilanciato un processo propositivo verso una l'idea di una maggiore cooperazione europea in tema di politica estera e di difesa.*⁴⁴ Ne è risultata

⁴⁴ Ministero della Difesa tedesco, *Erneuerung der GSVP Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU*, settembre 2016, <https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiDzc7vutjRAhUGaRQKHdhGBVoQFghEMAQ&url=https%3A%2F>

Berlino sostiene l'attuazione della revisione coordinata annuale della difesa (*Coordinated Annual Defence Review*, CADR) proposta dalla EUGS, che prevede che tutti gli stati membri partecipino, comunicando lo stato delle capacità nazionali e delle relative disponibilità d'impiego, in modo tale da poter avere un quadro completo delle necessità militari e industriali europee.

Un'industria della difesa integrata a livello europeo può inoltre essere letta come tentativo di promozione della PSDC dell'Ue da parte tedesca. Negli ultimi mesi la Germania si è fatta maggiormente portavoce di una maggiore cooperazione industriale a livello europeo, per raggiungere

⁴⁵ In merito alla possibilità di programmi di ricerca finanziati dall’Agenzia Europea di Difesa si veda il capitolo “gli sviluppi a livello europeo”.

un abbattimento dei costi e per garantire più alti livelli di competitività internazionale all'industria europea della difesa.

Dati i recenti sviluppi in ambito di sicurezza in Europa, le tempistiche ottimali per la realizzazione della PESCO proposte dalla Germania sono piuttosto stringenti dato lo stato attuale di avanzamento del progetto. **La Cancelleria tedesca vorrebbe infatti essere nella condizione di poter lanciare la PESCO già nel mese di marzo**, di modo da poter giungere alla definizione delle relative linee guida entro un mese dalla sua nascita. Di conseguenza, il SEAE dovrebbe consegnare un dettagliato piano d'azione entro la prossima estate.

Probabilmente, una pianificazione con tempi così serrati è dovuta all'incognita politica riguardante le elezioni politiche del prossimo autunno. L'attuale leadership di Angela Merkel evidentemente punta ad influenzare l'azione in ambito di difesa di un possibile governo di diversa composizione.

4. LA PROSPETTIVA DI ROMA

4.1 Le forze armate dalle missioni internazionali al Libro Bianco

Il contesto politico-istituzionale italiano è segnato da una relativa cautela nell'uso della forza militare⁴⁶. **Per motivi storici l'inquadramento costituzionale dell'impiego delle Forze armate ha generato la prassi di un passaggio parlamentare di autorizzazione e controllo delle missioni militari.**⁴⁷, ora sancito dalla nuova normativa quadro sulla partecipazione italiana a tali operazioni internazionali (la legge 21 luglio 2016, n. 145).

Da questo punto di vista **il sistema italiano è molto più vicino a quello tedesco che a quello francese.** Al tempo stesso bisogna rilevare **l'importanza dell'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali all'estero**, spesso definite “missioni di pace”, dagli anni Novanta in poi. Infatti, dalla fine della Guerra fredda, l'Italia ha partecipato militarmente a una lunga serie di operazioni fra le quali possiamo citare quelle in Albania, Kosovo, Libano, Afghanistan, Libia, Iraq, sempre in un contesto di interventi multilaterali.

Questo impegno rappresenta un profondo mutamento del ruolo delle Forze armate, che dopo la Seconda guerra mondiale erano rimaste impegnate quasi esclusivamente in compiti di difesa collettiva nel contesto della Nato. L'impegno all'interno dell'Alleanza atlantica rimane

⁴⁶ L'articolo 11 della Costituzione dichiara che “l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”
https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=11

⁴⁷ Giuseppe Paccione, *La legittimità giuridica dell'Italia e la sua partecipazione militare contro l'ISIS*, Difesa Online, 12 Ottobre 2015, <http://www.difesaonline.it/evidenza/diritto-militare/la-legittimit%C3%A0-giuridica-dellitalia-e-la-sua-partecipazione-militare>

istituzionalmente immutato, anche se **l'Italia fa parte di quei Paesi membri che non operano l'aumento delle spese militari fino alla soglia del 2 per cento del PIL.**⁴⁸

L'impegno delle forze italiane in numerose missioni internazionali di gestione delle crisi ha provocato una serie di revisioni strategiche volte ad adeguare lo strumento militare alla dottrina di proiezione della forza. **Il mutamento più importante è stato il passaggio da un esercito basato sulla leva, con la mobilitazione dei cittadini solo per i compiti di difesa collettiva, a quello professionale, adatto alla proiezione di forza in un contesto internazionale.**

La professionalizzazione delle forze armate italiane ha provocato una serie di evoluzioni che non riescono sempre a soddisfare la richiesta di una maggiore efficienza. La piramide demografica delle forze armate è in gran parte squilibrata, con i quadri di ufficiali superiori sovradimensionati in confronto al numero di soldati semplici.

Questo pone problemi non soltanto nella gestione delle carriere, ma anche nella **gestione del pensionamento**. Di conseguenza **il bilancio delle Forze armate è in larga parte assorbito dalla voce personale** (70 per cento per il bilancio 2015)⁴⁹, il che rappresenta un handicap sia per le capacità di investimento tecnologico che per le attività di addestramento ed esercitazioni che assicurano l'operatività dello strumento militare. Nonostante questa diagnosi sia generalmente accettata, **le riforme che**

⁴⁸ Paola Sartori, *Forze Armate, in Italia la musica non cambia*, in AffarInternazionali, 5 agosto 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3573>

⁴⁹ Francesco Jonas Badde, Francesca Bitondo, Paola Sartori, *Bilanci e Industria della difesa: tabelle e grafici*, IAI, luglio 2016, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/bilanci-e-industria-della-difesa>

riguardano la struttura del personale delle forze armate⁵⁰ e la relativa spesa sembrano difficili da attuare⁵¹.

A livello politico, bisogna sottolineare l'importanza delle correnti pacifiste all'interno della classe dirigente italiana. Il **pacifismo**, di matrice cattolica o di sinistra, rappresenta una tendenza di fondo della politica italiana. Questo fa sì che difficilmente le maggioranze di governo possano avere una sensibilità univoca nei confronti delle questioni militari. Il dibattito recente sulle spese nella difesa e le critiche mosse su alcuni investimenti in sistemi d'arma avanzati dimostrano l'importanza di questo fattore. Da questo punto di vista bisogna soffermarsi sull'elaborazione dell'ultimo Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, uno sforzo importante dal punto di vista della definizione e della legittimazione della politica di difesa⁵².

Il Libro bianco è stato un'iniziativa lanciata dal governo di Matteo Renzi nel 2014 con un ruolo decisivo da parte della ministra della Difesa **Roberta Pinotti⁵³**. Il nodo principale nell'ambito della coalizione di governo era sicuramente la volontà di riprendere le fila della riflessione nazionale in materia di politica di difesa: l'attuazione, tramite un articolato dibattito ed il coinvolgimento di diversi interlocutori, di una vera e propria "pedagogia nazionale" della difesa rivolta per lo meno alla fascia più

⁵⁰ La legge quadro sulle missioni internazionali approvata dal Parlamento nel 2016 rappresenta un passo importante nella regolamentazione dell'impiego delle forze armate all'estero. Per un'analisi si veda: Natalino Ronzitti, *Missioni all'estero, arriva la legge*, in AffarInternazionali, 10 gennaio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3761>

⁵¹ Paola Sartori, *Forze Armate, in Italia la musica non cambia*, in AffarInternazionali, 5 agosto 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3573>

⁵² Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, luglio 2015 http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf

⁵³ Stefano Silvestri, *Produrre un libro Bianco, istruzioni per gli operatori*, in AffarInternazionali, 24 marzo 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2579>

istruita dell'opinione pubblica, con un documento che potesse ridefinire l'orizzonte strategico italiano e che poi, a cascata, prevedesse una proposta sui mezzi e le riforme per l'adeguamento dello strumento agli obiettivi.

Lo sforzo del Libro bianco è stato esemplare da questo punto di vista⁵⁴. Con una serie di dibattiti aperti all'insieme della società italiana e delle varie “*constituencies*” della difesa, l'elaborazione del documento ha permesso l'individuazione di concetti circa la collocazione internazionale dell'Italia e le minacce che il paese deve prendere in considerazione.

La natura interministeriale del processo, i cui risultati sono stati presentati nel **Consiglio supremo di difesa** presieduto dal Presidente della Repubblica, fa del Libro bianco **un documento avanzato in materia di definizione dell'impegno strategico italiano, delle zone di interesse e delle priorità.**

Va sottolineato che, mentre la Francia ad esempio è abituata a ragionare con la frequente presentazione dei suoi interessi nel mondo anche tramite il *Livre blanc*, questo tipo di proiezione politica è assai più rara per l'Italia. In un contesto dove sia Parigi che Berlino stanno rilanciando la riflessione strategica e la riforma delle loro forze armate, **il documento italiano offre un'opportunità sia a livello nazionale, anche nei confronti delle fazioni critiche verso la difesa, sia a livello internazionale, dove stabilisce una serie di punti utili per il dialogo inter-europeo.** Il Libro bianco ha riaffermato i tradizionali tre “cerchi” della politica estera e di difesa italiana (**Europa, Alleanza atlantica e Mediterraneo**), ma ha anche offerto **un'analisi dettagliata ed assegna una priorità al Mediterraneo come**

⁵⁴ Sull'elaborazione e contenuto del Libro Bianco, Alessandro Marrone (ed), *Il libro bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*, Documenti IAI, n. 15|09, maggio 2015, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/il-libro-bianco-una-strategia-la-politica-di-difesa-dellitalia>

arco di crisi e luogo di proiezione delle forze armate italiane, una **visione geopolitica** ma anche funzionale poiché delinea una serie di scenari di crisi nei quali l'Italia potrebbe essere coinvolta.

L'Europa appare come l'orizzonte principale per Roma, essendo l'integrazione europea posta al primo posto dei pilastri sui quali poggia l'architettura di difesa. Inoltre il Libro bianco suggerisce alcune innovazioni anche per quanto riguarda lo sviluppo della politica industriale della difesa, **indicando esplicitamente le tecnologie "collaborative" da sviluppare insieme ai partner europei e quelle "sovrane" che devono essere mantenute a livello nazionale**⁵⁵.

Il documento ha dunque rappresentato un passo in avanti per quanto riguarda le capacità italiane di elaborazione strategiche, la presentazione di un'Italia con la volontà di dotarsi di capacità interforze in grado di rispondere alle minacce dell'arco di crisi mediterraneo.

Il Libro bianco segna **un innalzamento delle capacità politiche e programmatiche dell'Italia in materia di difesa**: restano, tuttavia, problemi significativi sul piano dell'attuazione.

Il documento ha delineato una serie di provvedimenti attuativi volti a rimodellare lo strumento militare. **Questa parte è rimasta disattesa, con importanti ritardi nei confronti della tabella di marcia inizialmente fissata**⁵⁶. L'inceppamento dello sforzo riformista non solo ha per il momento messo a repentaglio l'impatto sulle Forze Armate della

⁵⁵ Jean Pierre Darnis, *La Dimensione Europea del Libro Bianco*, in Alessandro Marrone (ed), *Il libro bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*, Documenti IAI, n. 15|09, Maggio 2015, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/il-libro-bianco-una-strategia-la-politica-di-difesa-dellitalia>

⁵⁶ Paola Sartori, *Libro bianco della difesa: i ritardi della riforma*, in AffarInternazionali, 2 dicembre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3721>

riflessione contenuta nel Libro bianco, ma ha anche contribuito a suscitare interrogativi da parte dei partner internazionali – in primo luogo europei - che erano in attesa delle riforme annunciate dal documento.

4.2 L'attenzione al quadro istituzionale della difesa europea

La questione delle prospettive italiane in materia di difesa europea può essere affrontata seguendo due chiavi di lettura. **La prima riguarda l'evoluzione dei rapporti bilaterali con i Paesi Ue che possono rappresentare sponde per la costruzione dell'Europa della difesa.** La seconda prende in considerazione la **dialettica riformista portata avanti dall'Italia** per quanto riguarda l'evoluzione delle istituzioni europee per la difesa. Il congiungimento di due dimensioni è un aspetto di grande importanza che può avere risvolti diversi a seconda delle interpretazioni.

L'evoluzione dei rapporti bilaterali con i principali Stati Ue è un aspetto problematico. Nello specifico campo della difesa, il rapporto fra Italia e Francia è stato incrinato da due episodi recenti.

L'intervento in Libia nel 2011 ha generato risentimento nei confronti della Francia in Italia, e di **incomprensione sulle motivazioni dell'intervento** (l'Italia decise comunque di partecipare per non restare tagliata fuori dal quadro post-conflitto).⁵⁷

D'altro canto **la debole risposta italiana alla richiesta d'aiuto militare da parte dei francesi** su teatri operativi esterni nella lotta al terrorismo islamico, in particolare il Mali, ha rafforzato la convinzione della Francia di essere stata lasciata sola nel momento del bisogno. Queste percezioni

⁵⁷ Jean Pierre Darnis, *Francia/Italia: scenari strategici bilaterali*, Documenti IAI, n. 16|02, 11 Febbraio 2016, <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1602.pdf>

contrastanti, pur rimanendo contenute in un quadro di Alleanza atlantica e di partenariato europeo, **non facilitano il dialogo tra Roma e Parigi**. Ad ogni modo, il recente incontro tra il presidente Hollande e il neo-presidente del Consiglio Paolo Gentiloni⁵⁸, durante il quale sono state affrontate tematiche inerenti la sicurezza europea, segna sicuramente un passo in avanti nel miglioramento dei rapporti.

Va rilevato come alle difficoltà tra Italia e Francia faccia da contraltare **l'intensificazione della cooperazione tra Germania e Francia**. La Germania, anche essa vittima del terrorismo, si è avvicinata militarmente alla Francia negli ultimi anni, malgrado la relativa debolezza del suo apparato militare e una cultura pacifista in larga parte paragonabile a quella italiana.

Nel contesto attuale della prospettiva *Brexit* post-referendum, al cui interno ciascuno di questi tre Stati può svolgere **un ruolo di “motore” per la difesa europea**, queste difficoltà sull'asse italo-francese devono essere superate, per sgombrare il campo dagli ostacoli ed **evitare ad esempio che si ripetano episodi o percezioni di esclusione dell'Italia nei confronti di un'asse Parigi-Berlino**.

La questione dei rapporti bilaterali può essere percepita come secondaria per alcuni fautori dell'integrazione europea che pensano che la logica funzionalista e istituzionale debba prevalere e superare le divergenze nazionali. Ma queste difficoltà rappresentano altrettanti ostacoli sui quali una logica di integrazione può rallentare di fronte alle dinamiche politiche nazionali.

⁵⁸ Ansa.it, *Gentiloni da Hollande: "Rilanciamo l'Ue, priorità crescita e lavoro"*, 10 gennaio 2017, http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2017/01/10/governo-gentiloni-incontra-hollande-alleliseo_ac8d20ac-bee0-422a-a698-5992d7b9f997.html

D'altro canto l'Italia resta, in **modo diretto o indiretto, un convinto** promotore dell'integrazione europea della difesa. Un primo elemento è costituito dal ruolo dell'Alta Rappresentante Mogherini. Nel 2014 l'ex presidente del Consiglio Renzi promosse la candidatura ad AR di Federica Mogherini, che allora era Ministra degli esteri.⁵⁹

Vi è quindi **un disegno politico che ha visto il governo italiano spingere per ottenere la responsabilità dell'evoluzione della politica di sicurezza e difesa comune**, oltre che un posto di prestigio ai vertici dell'Ue. Ed in effetti lo sforzo intrapreso dalla Mogherini ha sempre potuto contare sull'appoggio politico italiano.

Inoltre, la nazionalità dell'Alta Rappresentante offre l'opportunità di contatti fra il suo staff e il governo italiano, una vicinanza culturale che può funzionare come un'efficiente cinghia di trasmissione. In secondo luogo, va rilevato **l'impegno del governo Renzi a favore di un'agenda riformista europea nel corso del 2015**.

La tempistica della stesura e poi dell'attuazione della EUGS ha rappresentato un'importante vincolo esterno per il Governo italiano: Roma ha agito e reagito di sponda con l'AR nella realizzazione dei vari passaggi che hanno portato all'adozione dell'EUGS, cercando di promuovere **una serie di strumenti istituzionali per riformare la politica europea di difesa**. L'Italia ha inoltre attivamente contribuito alla definizione da parte della Commissione dell'EDAP, che si concentra sull'investimento nelle tecnologie per la difesa e gli incentivi fiscali a programmi europei di sviluppo e acquisizioni di sistemi d'arma.

⁵⁹ Jean Pierre Darnis, *La construction du «mythe négatif» de l'Europe, corollaire des progrès de l'intégration? Le cas de la nomination du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, Federica Mogherini*, Revue Française d'histoire des Idées Politiques, 2016
https://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RFHIP1_043_0169

È all'interno di questa cornice che **l'Italia ha cercato di contribuire a costruire maggiore consenso fra i principali Paesi europei per il rilancio dell'Europa della difesa**, ad esempio con il vertice di Ventotene tra Hollande, Merkel e Renzi di agosto 2016.

Nel quadro segnato dal referendum sulla *Brexit* e dagli attentati terroristici in Francia e Germania, **la sicurezza e la difesa si sono imposte come tematiche politicamente sensibili**, per quanto non ancora del tutto precisate nei loro profili più essenziali, che i principali paesi europei intendono sviluppare.

Da agosto in poi **l'Italia ha dunque messo in campo uno sforzo per promuovere un suo documento come base di dialogo in vista del vertice Ue di Bratislava** (settembre 2016), riuscendo anche a stabilire una dialettica con Francia e Germania che avevano già definito una loro proposta.

Tale dinamica ha portato alla stesura in ottobre di un **documento congiunto dei Ministri della Difesa francese, tedesco, italiano e spagnolo**, che ha proposto un embrione di **quartier generale Ue e l'attivazione della PESCO**, due elementi decisi poi dal **Consiglio europeo di novembre**. Va rilevato che anche nel suddetto EDAP presentato dalla Commissione si ritrovano una serie di elementi relativi agli aspetti economici e industriali della cooperazione europea nel settore della difesa che riprendono alcune linee tradizionali italiane, ad esempio per quanto riguarda il finanziamento Ue alla ricerca in campo militare.

Possiamo dunque rilevare **l'attivismo dell'Italia per quanto riguarda la difesa europea nel 2015-2016**, uno sforzo che ha avuto uno dei suoi cardini nell'azione dell'AR Mogherini. Si tratta di un **esempio**

interessante di iniziativa europea funzionale agli interessi nazionali italiani.

Questo dinamismo ha però lasciato anche da parte **la risoluzione di alcune incomprensioni bilaterali, specificamente con la Francia**, che andrebbero superate per poter accordare sia la visione italiana favorevole alla costruzione istituzionale europea, sia quella francese legata alla cooperazione intergovernativa sul campo. In un contesto nel quale la difesa europea viene invocata da tutti come importante terreno simbolico per la cooperazione europea, la presenza di questi “scheletri negli armadi” può rappresentare un freno allo sviluppo di importanti novità in sede Ue, in particolare la **PESCO**.

Da un lato quindi esiste un bisogno urgente di dialogo sui dossier Libia e Sahel con la Francia (ma anche, naturalmente, con la Germania). Dall'altro lato, si sta di nuovo verificando che le **misure di consultazioni e scambio di personale fra Francia e Germania previste dal Trattato dell'Eliseo sono estremamente utili per rinforzare progetti comuni**, in quanto strutturano in modo costante la consultazione tra i rispettivi apparati, e che Roma avrebbe tutto l'interesse ad accedere a questo tipo di dispositivo con Parigi e Berlino.

Lista acronimi

APR	Aeromobili a pilotaggio remoto
AR	Alto Rappresentante
BEI	Banca europea degli investimenti
CADR	<i>Coordinated Annual Defence Review</i>
CED	Comunità europea di difesa
EDA	<i>European Defence Agency</i>
EDAP	<i>European Defence Action Plan</i>
EDRP	<i>European Defence Research Programme</i>
EUGS	<i>EU Global Strategy on Foreign and Security</i>
EUTM	<i>European Union Training Mission</i>
FNC	<i>Framework Nations Concept</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
PESCO	<i>Permanent Structured Cooperation</i>
PSDC	Politica di sicurezza e difesa comune
SEAE	Servizio europeo di azione esterna

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. 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 - (a cura di T.wai - Torino World Affairs Institute - 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)
- n. 123 L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze (IAI – novembre 2016)
- n. 124 Competizione tra Stati e corsa alle risorse: la geopolitica dell'Artico (CeSI – gennaio 2017)
- n. 125 Il difficile cambiamento dell'Arabia Saudita (CeSI – febbraio 2017)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura della:*

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it

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