

LA SICUREZZA EUROPEA DI FRONTE A CRISI MULTIDIMENSIONALI

PROSPETTIVE FUTURE E COLLOCAZIONE DELL'ITALIA




Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

*Dal confronto regolare tra diplomatici ed esperti nasce il progetto
di "Comunità italiana di Politica Estera".
La pluralità di idee e prospettive arricchisce la riflessione
strategica sull'azione internazionale dell'Italia.*

**LA SICUREZZA EUROPEA DI FRONTE
A CRISI MULTIDIMENSIONALI
PROSPETTIVE FUTURE E
COLLOCAZIONE DELL'ITALIA**

Il paper è il risultato del lavoro congiunto dei Think Tank che partecipano al progetto di “Comunità italiana di Politica Estera”. Hanno contribuito:

IAI (Karolina Muti)

Aspen (Roberto Menotti)

CeSPI (Daniele Frigeri)

ECFR (Silvia Samorè)

ISPI (Eleonora Tafuro)

**LA SICUREZZA EUROPEA DI FRONTE A CRISI
MULTIDIMENSIONALI
PROSPETTIVE FUTURE E COLLOCAZIONE
DELL'ITALIA**

ABSTRACT	5
1.L'AVVENTO DI CRISI MULTIDIMENSIONALI IN EUROPA	6
1.1 DAL CONFRONTO TRA GRANDI POTENZE ALLE MINACCE NON CONVENZIONALI	7
1.2 CONSIDERAZIONI E SUGGERIMENTI.....	8
2. LA DIFESA COLLETTIVA NATO E LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE VISTE DALL'ITALIA	9
2.1 IL RAFFORZAMENTO DELLA POSTURA DIFENSIVA NATO ED IL FORTE CONTRIBUTO ITALIANO	9
2.2 IL MEDITERRANEO ALLARGATO: PRIORITÀ PER L'ITALIA MA NON PER LA NATO.....	10
2.3 LE NUOVE PRIORITÀ E IL VOLUME DEI BILANCI DELLA DIFESA IN EUROPA.....	11
2.4 IL RILANCIO DELLA COOPERAZIONE NATO-UE E L'OPPORTUNITÀ PER L'ITALIA	12
2.5 CONSIDERAZIONI E SUGGERIMENTI.....	12
3. LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA DELL'UE: VERSO UNA DIFESA EUROPEA, TRA LUCI E OMBRE	13
3.1. LA BUSSOLA STRATEGICA E LO SCOPPIO DELLA GUERRA	13
3.2. LA POSIZIONE ITALIANA VERSO L'EUROPA DELLA DIFESA	14
3.3 CONSIDERAZIONI E SUGGERIMENTI.....	16

Abstract

L'architettura di sicurezza europea sta attraversando una fase di ridefinizione determinata da crisi e sfide multidimensionali. La prima parte di questo paper traccia un quadro del contesto in cui l'Europa e l'Italia si trovano ad operare, segnato tra gli altri dal confronto tra grandi potenze, da minacce non-convenzionali come quella nucleare e dagli elementi di novità emersi nell'ambito del conflitto in Ucraina, come l'utilizzo inedito delle tecnologie spaziali. La seconda parte si sofferma sul rafforzamento della postura dell'Alleanza Atlantica sul fianco orientale per aumentare le capacità di difesa collettiva e sullo specifico contributo italiano, anche in termini di partecipazione a missioni bilaterali e multilaterali. Nonostante l'attenzione dell'Alleanza si sia spostata ad Est, l'Italia mantiene un interesse primario nell'area del Mediterraneo allargato, dove continua ad essere impegnata attraverso diverse missioni internazionali. La terza parte è incentrata sugli sviluppi nella politica di sicurezza e difesa dell'UE, a partire dalle novità introdotte dalla Bussola strategica pubblicata a marzo 2022, per discutere quindi la dimensione industriale del nuovo fondo europeo per la difesa. Alla fine di ogni sezione, il paper contiene suggerimenti e considerazioni per un'ulteriore riflessione.

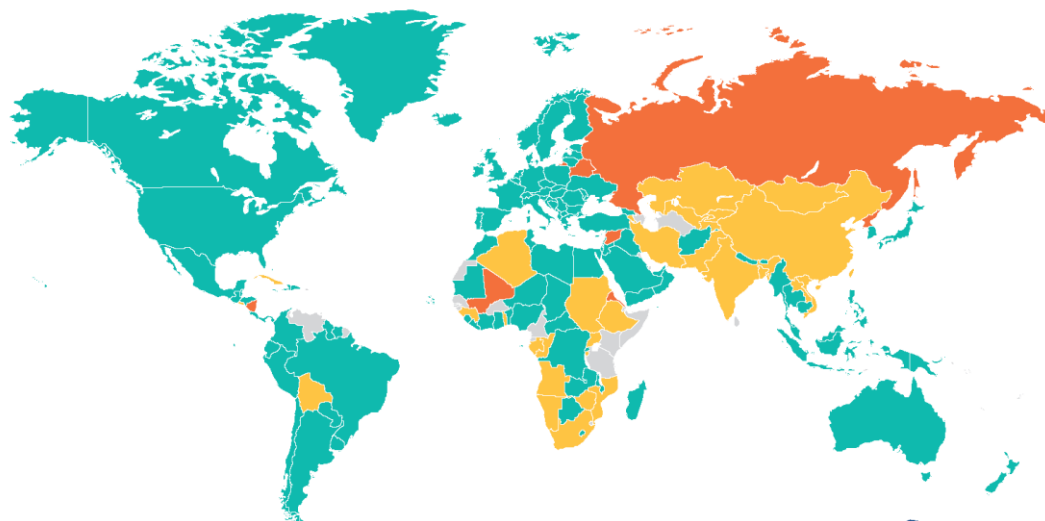
1. L'avvento di crisi multidimensionali in Europa

Gli susseguirsi di una serie di crisi multidimensionali negli ultimi anni a livello globale ha portato ad una situazione in cui sono in gioco i fondamentali della sicurezza europea e dell'architettura su cui poggia. La pandemia da Covid-19 prima, la guerra in Ucraina poi, hanno portato alla luce tutte le criticità del processo di globalizzazione, evidenziando i livelli multipli di interdipendenza tra continenti, stati-nazione, settori, tecnologie e società. L'aggressione russa all'Ucraina ha messo particolarmente in evidenza come certe dipendenze, ad esempio quella energetica o tecnologica, possano essere anche una vulnerabilità in un contesto di multipolarismo: in un'ottica di lungo periodo, di fronte alle sfide della transizione energetica, la partita della sovranità tecnologica è ancora tutta da giocare su elementi chiave come semi-conduttori, litio e batterie, terre rare, cavi sottomarini, per non parlare delle tecnologie emergenti e dirompenti (*emerging disruptive technologies*)¹. La guerra contro l'Ucraina ha anche fatto emergere percezioni assai diverse tra i paesi del cosiddetto Occidente e quelli del cosiddetto "Global South". Questi ultimi sembrano considerare l'invasione russa come qualcosa di lontano dalle loro priorità, che non li riguarda direttamente. Ne è dimostrazione la lista di paesi che hanno votato contro o si sono astenuti in occasione del più recente voto di condanna dell'aggressione all'Assemblea delle Nazioni Unite – alcuni dei quali (come il Mali e l'Algeria) hanno visto negli ultimi anni un coinvolgimento e investimenti dei paesi UE e Nato – e la situazione di stallo con cui si è concluso l'incontro dei ministri degli esteri del G20 tenutosi a inizio marzo in India. Nel complesso, i paesi occidentali non sono riusciti a coinvolgere pienamente il resto del mondo nella condanna dell'aggressione russa, che è stata vista da alcuni come una recrudescenza della guerra fredda o come un fattore da sfruttare a livello di relazioni internazionali.

¹ Alcuni esempi di tecnologie emergenti e dirompenti sono l'intelligenza artificiale, le tecnologie quantistiche o i sistemi autonomi.

VOTO DEI PAESI NELL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE DEL 23 FEBBRAIO 2023 SULLA RISOLUZIONE (A/ES-11/L.7) DI CONDANNA ALL'AGGRESSIONE RUSSA DELL'UCRAINA

■ A favore ■ Astenuti ■ Contro ■ Non votanti



Fonte: elaborazione da <https://news.un.org/en/>



1.1 Dal confronto tra grandi potenze alle minacce non convenzionali

La guerra in Ucraina rappresenta inoltre un inaspettato ritorno al passato sotto molti punti di vista: il ritorno nello scenario europeo di una potenza imperialista che agisce con schemi mentali novecenteschi, un'aggressione militare condotta con mezzi convenzionali e un ruolo preponderante della componente terrestre pesante, ma anche lo spettro delle minacce non convenzionali Cbrn (chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari), sia per il rischio di un attacco nucleare “preventivo” più volte minacciato da parte russa in Ucraina, sia per il rischio di attacchi a centrali nucleari nel paese in guerra. Sarebbe tuttavia sbagliato considerare la guerra in Ucraina come un ritorno al passato *tout court* perché, pur riportando all'attenzione dimensioni del conflitto che speravamo obsolete, presenta una serie di elementi completamente nuovi. Uno di questi è l'utilizzo senza precedenti delle infrastrutture spaziali nel conflitto² e il ruolo giocato da attori privati, come Space X. Un secondo elemento è rappresentato dai rischi di attacchi alle infrastrutture critiche non solo nel teatro di guerra, ma anche nell'Europa che non partecipa direttamente al conflitto. Gli incidenti che hanno coinvolto il gasdotto Nord Stream II nel Baltico e Amber Grid in Lituania ne sono piena dimostrazione e non è escluso che simili episodi, intenzionali o non, si ripetano altrove, incluso il Mediterraneo, andando a toccare direttamente gli interessi di sicurezza energetica italiana e la stabilità nell'area. [La vulnerabilità delle infrastrutture](#), o delle “entità” critiche/strategiche europee riguarda anche le interferenze e gli investimenti diretti di paesi terzi nelle stesse. Negli ultimi anni questo si è concretizzato ad esempio in investimenti cinesi nei porti europei, anche in Italia, o nelle infrastrutture di telecomunicazione (e non solo). Terzo elemento è l'utilizzo di tecnologie, sul piano militare, e di strumenti, sul piano politico, non necessariamente nuovi, ma impiegati su scala e/o in maniera inedita. Ne è un esempio

² Le infrastrutture spaziali sono considerate degli *enabler* strategici dal punto di vista militare (e non solo). Il loro primo impiego in tal senso risale alla prima guerra del Golfo.

il modo in cui sono stati utilizzati gli sciame di droni in un conflitto convenzionale *near peer* come quello in Ucraina.

Tre ulteriori aspetti, seppur più noti, meritano di essere menzionati. Il primo riguarda la dimensione *cyber* che, sebbene non nuova, ha trovato nel conflitto russo-ucraino uno spartiacque, inaugurando una [nuova era di cyberwarfare e attivismo hacker \(*hacktivism*\)](#). Operazioni cyber ai danni dell'Ucraina sono state condotte in coordinamento con quelle cinetiche-militari. Un secondo elemento di rilievo è la condivisione di intelligence con Kiev da parte degli alleati, che ha contribuito in maniera fondamentale ad anticipare le mosse russe sul campo. Ultimo, ma non per importanza, è il tema della disinformazione. Quella russa trova terreno particolarmente fertile in Italia per ragioni storiche e culturali, ma anche per via della permeabilità del settore dei mass e social media a questo fenomeno in generale. Le campagne di disinformazione condotte da attori autoritari indeboliscono il tessuto sociale e la resilienza delle liberal-democrazie europee, manipolando settori dell'opinione pubblica, sia pur ancora minoritari. Come ricordato dall'Alto rappresentante dell'UE per la Politica estera e di sicurezza europea, Josep Borrell, la Russia ha massicciamente investito nella disinformazione, molto di più di quanto l'UE abbia investito nel suo contrasto, utilizzandola come arma nello scontro di narrazioni sulla guerra.

1.2 Considerazioni e suggerimenti

- La guerra in Ucraina è l'ultima delle “poli-crisi” ad aver colpito l'UE e l'Italia. Il conflitto ha evidenziato come l'ordine liberale post-guerra fredda non andasse bene a tutti. Nel contesto attuale, manca un ordine comune condiviso, con una conseguente ridotta prevedibilità della politica estera. L'ordine non va tuttavia confuso con la stabilità.
- L'universalità dei valori nei quali si riconosce l'Occidente viene messa alla prova. Il termine-ombrello “*Global South*” andrebbe tuttavia ripensato perché raggruppa in maniera impropria paesi molto diversi tra loro, risulta antagonizzante e porta il cosiddetto “*Global North*” ad auto-isolarsi. Si rende necessaria l'elaborazione di nuove definizioni. Nel contesto internazionale contemporaneo, quello che per il cosiddetto Occidente è revisionismo può essere interpretato da altri attori come cambiamento positivo.
- Una rappresentazione alternativa del conflitto in corso – in cui venisse ad esempio enfatizzata la natura imperialista dell'aggressione russa all'Ucraina – avrebbe potuto favorire una interpretazione del conflitto più vicina a quella europea anche tra attori terzi.
- L'Italia deve continuare a muoversi in sintonia con le scelte europee, ma c'è spazio per iniziative autonome nei rapporti con i Paesi terzi non allineati, a partire da quelli in grado di esercitare un'influenza rilevante a livello regionale e globale.
- Sul fronte economico, la dipendenza da materiali e tecnologie critiche di cui l'UE scarseggia e la rilevanza della dimensione cyber sono emersi come fattori rilevanti e da affrontare con urgenza.
- In Italia, l'impatto della disinformazione russa e cinese è stato particolarmente profondo in diversi settori dell'opinione pubblica e rappresenta una sfida prioritaria per i decisori politici. In questo contesto, è fondamentale una comunicazione strategica “*top down*” sulla politica estera italiana verso i cittadini.

2. La difesa collettiva Nato e le relazioni transatlantiche viste dall'Italia

2.1 Il rafforzamento della postura difensiva Nato ed il forte contributo italiano

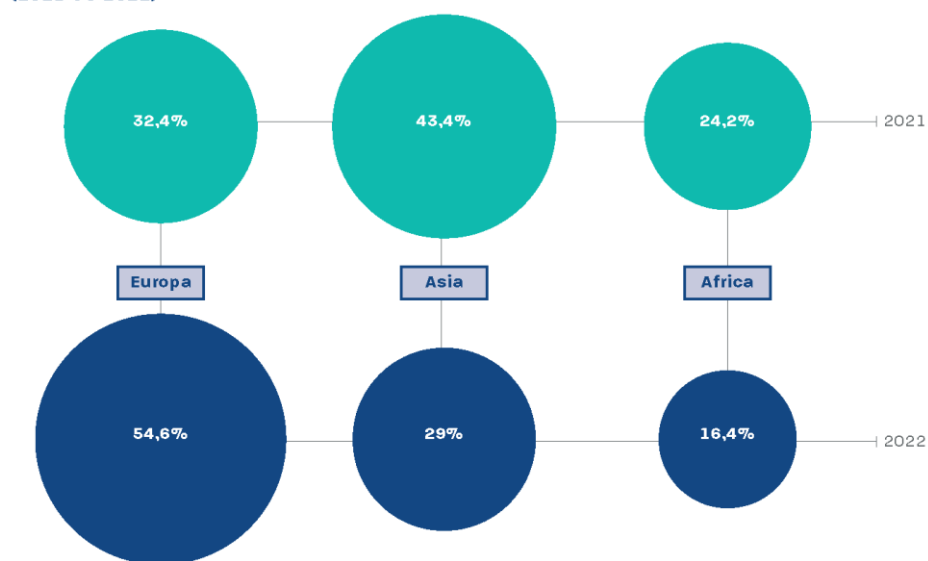
L'aggressione russa all'Ucraina ha riportato in cima all'agenda Nato la missione di deterrenza e difesa collettiva dell'area euro-atlantica, con uno spostamento di attenzione e risorse verso il fianco est dell'Alleanza. Il Vertice di Madrid di giugno 2022 e la pubblicazione del [Nuovo concetto strategico](#) hanno visto [sia emergere nuovi temi, in primis lo storico allargamento della Nato a Svezia e Finlandia, che il consolidamento di vecchie priorità](#), quali l'aumento delle capacità militari europee in termini finanziari, quantitativi e qualitativi, e il loro impiego in chiave ora principalmente di difesa collettiva.

Il rafforzamento della postura difensiva alleata si è tradotto, dal punto di vista operativo, nell'adozione di un nuovo modello di generazione di forze (cosiddetto [new NATO Force Model](#)) che prevede un aumento delle unità tenute ad alta prontezza per un eventuale impiego in Europa e una riduzione dei tempi di dispiegamento. Al tempo stesso, la presenza delle forze alleate è aumentata su tutto il fianco orientale, con il rafforzamento dei gruppi tattici multinazionali nei paesi baltici e in Polonia e la formazione di quattro nuovi gruppi in Ungheria, Bulgaria, Romania e Slovacchia, secondo una strategia di difesa avanzata (*forward defence*) attuata dopo l'invasione della Crimea nel 2014.

L'Italia contribuisce attivamente alla difesa collettiva Nato su più fronti. In primo luogo, con personale ed equipaggiamenti schierati in Lettonia, Ungheria e Bulgaria, dove detiene la guida del gruppo tattico nel ruolo di *framework nation*. In secondo luogo, partecipando fortemente alla sorveglianza dello spazio aereo alleato dal Mar Nero al Mar Baltico. In terzo luogo, attraverso il contributo italiano alla forza Nato ad elevata prontezza – la *Very High Readiness Joint Task Force* (Vjtf). In totale, le forze italiane impiegate sul fianco orientale e al fine della difesa collettiva sono 2.905³. Inoltre, l'Italia sostiene militarmente Kiev in coordinamento con gli alleati del gruppo di Ramstein.

³ Le 2.905 unità sono date dalla somma del personale impiegato direttamente nei paesi sul fianco orientale e del personale impegnato nella Vjtf.

PERSONALE ITALIANO IMPIEGATO NELLE MISSIONI INTERNAZIONALI PER CONTINENTE (2021 VS 2022)



Fonte: elaborazione da Camera dei Deputati - Parlamento Italiano
https://temi.camera.it/leg18/temi/autorizzazione-e-proroga-missioni-internazionali-ultimo-trimestre-2019_d_d.html



2.2 Il Mediterraneo allargato: priorità per l'Italia ma non per la Nato

Pur impegnata nella difesa collettiva dell'Alleanza e in particolare al fianco orientale, l'Italia ha più volte richiamato l'attenzione sul rischio di lasciare in secondo piano l'area del Mediterraneo allargato, dove pure, sotto varie forme, sono presenti Russia e Cina: dalla presenza navale russa nel Mediterraneo orientale, alle milizie private russe in Africa come il gruppo Wagner, agli investimenti cinesi nelle infrastrutture della regione. Sempre nel quadro Nato, l'Italia garantisce una presenza navale divisa tra Mediterraneo e Mar Nero. A queste si aggiunge la guida italiana della missione Nato in Kosovo – la *NATO Joint Enterprise/KFOR*, che impegna il maggior numero di militari italiani (1.490 unità). Inoltre, più di 1.260 unità complessive sono stanziati in Iraq, nel quadro della [missione Nato di capacity-building](#) a guida italiana e nell'ambito della coalizione internazionale di contrasto al Daesh.

L'Italia ha chiaramente identificato il Mediterraneo allargato come area centrale per i propri interessi nazionali e ha l'ambizione di essere punto di riferimento per i principali alleati in ambito Nato, come specificato nella [Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo](#) pubblicata a maggio 2022. Con l'inizio del conflitto in Ucraina, il Mediterraneo allargato ha acquisito ancor più centralità per l'Italia soprattutto per preoccupazioni collegate al tema della [sicurezza energetica](#), considerando che i consumi di gas russo sono stati parzialmente sostituiti grazie ad accordi con Algeria, Egitto, Azerbaijan e in prospettiva anche Libia. In termini di dispiegamento di forze fuori dai confini nazionali, il rischio per l'Italia è tuttavia quello dell'*overstretch* operativo, specialmente a risorse invariate. Come mostra il grafico sul personale militare italiano impegnato nelle missioni internazionali, infatti, l'impegno nel continente europeo nel 2022 ha rappresentato il 54,6 per cento del totale contro il 32,4 per cento nel 2021, mentre è diminuito – in proporzione ma non in valore assoluto – sia in Asia (Medio Oriente) che in Africa dove si è attestato al 29 e al 16,4 per cento rispettivamente, con un aumento del numero massimo di personale autorizzato da 9.449 nel 2021 a 12.055

nel 2022. A ciò si aggiungono nel 2023 tre missioni UE nelle quali l'Italia entra a far parte – in Ucraina, Niger e Libia – e una bilaterale in Burkina Faso.

Nonostante la stabilità e la sicurezza nel Mediterraneo allargato siano di vitale importanza per l'Italia, come testimoniato anche dal ruolo guida italiano nelle missioni Onu in Libano e UE in Corno d'Africa, per l'Alleanza Atlantica si tratta di un'area secondaria nella congiuntura attuale. Ne è dimostrazione anche il fatto che, durante il Vertice di Madrid, tra i paesi partner⁴ rappresentati a livello di capi di stato e di governo non ne era presente nessuno del Medio Oriente e Nord Africa né dei Balcani, regioni in cui l'Italia ha forti interessi: la maggior parte dei partner presenti erano paesi dell'Indo-Pacifico⁵.

Si rende quindi necessaria una riflessione riguardo all'[evoluzione delle relazioni transatlantiche](#) che, seppur lontane dal punto basso toccato durante l'amministrazione Trump, non sono prive di elementi di criticità. Il principale è la conseguenza dell'ormai evidente disimpegno americano dal Mediterraneo allargato, una linea che si è consolidata in questi ultimi anni e che gode di un sostegno bipartisan a Washington. E che responsabilizza Italia e Paesi europei spingendoli a farsi direttamente carico di un contesto di sicurezza regionale dove il vuoto lasciato dalla ex potenza garante della sicurezza e dell'ordine regionale viene rapidamente riempito da attori ostili. Inoltre, va tenuto presente che, nonostante il massiccio sostegno militare a Kiev, nel medio-lungo periodo lo scacchiere europeo non è più così prioritario per Washington rispetto all'Indo-Pacifico. Alla luce del ruolo che gli Stati Uniti stanno comunque giocando nel supporto all'Ucraina e nell'architettura di deterrenza e difesa dell'Europa, se in futuro gli alleati europei saranno chiamati da Washington a contribuire allo sforzo di contenimento della Cina nell'Indo-Pacifico, non saranno nelle condizioni di negare il proprio sostegno. Per i paesi europei, Italia inclusa, si pone quindi la questione centrale di farsi carico sia del vicinato dell'Europa, qualunque sia l'amministrazione statunitense in carica, sia, in una certa misura, della stessa difesa collettiva del Vecchio Continente, anche aumentando i bilanci militari nazionali e le capacità produttive complessive dell'industria europea della difesa.

2.3 Le nuove priorità e il volume dei bilanci della difesa in Europa

In un contesto in cui altri partner nell'Alleanza stanno raggiungendo e in diversi casi superando la soglia del 2 per cento del Pil nella difesa, a partire da Francia e Polonia, sarà più difficile per l'Italia giustificare un incremento più incerto e graduale delle spese militari. Il governo italiano aveva già indicato una tabella di marcia realistica in base alle condizioni dello strumento militare italiano, con il budget dedicato alla Difesa che sarebbe dovuto aumentare dall'attuale 1,54 al 2 per cento del Pil entro il 2028. La pressione ad accelerare l'aumento di spesa non deriva solo dalla rinnovata aggressività della Russia, dall'instabilità del quadro geostrategico o dal rischio di rimanere indietro rispetto ad altri paesi alleati e dunque di contare meno (anche agli occhi degli Stati Uniti e in seno all'Alleanza). Gli aiuti militari a Kiev, che restano tra gli obiettivi della politica estera europea e italiana con l'obiettivo di

⁴ La sicurezza cooperativa (*cooperative security*), accanto alla deterrenza e difesa collettiva e alla gestione delle crisi, è uno dei tre compiti chiave (*core task*) della Nato. Si sviluppa principalmente attraverso accordi di partenariato con paesi considerati partner dell'Alleanza sia nel vicinato dell'Europa inteso in senso ampio (*Partnership for Peace, Mediterranean Dialogue, Istanbul Cooperation Initiative*), che a livello globale (*Partners across the Globe*) su un ampio ventaglio di questioni relative alla sicurezza e alla difesa.

⁵ Erano infatti presenti Corea del Sud, Giappone, Australia e Nuova Zelanda, oltre a Svezia, Finlandia, Georgia e Ucraina.

permettere all'Ucraina di difendersi dalla Russia, stanno creando lacune negli stock di equipaggiamenti militari europei che vanno colmate in fretta. La *conditio sine qua non* per un aumento sostenibile della produzione dell'industria di difesa europea è un aumento degli ordini dei paesi europei, inclusa l'Italia.

Sulla questione del bilancio per la difesa Roma sconta anche un sostanziale squilibrio strutturale tra le voci di spesa, in cui pesano troppo i costi di personale (stipendi e pensioni), a scapito degli investimenti e soprattutto dell'addestramento, della manutenzione e della prontezza operativa. Va tuttavia riconosciuto che gli investimenti sono gradualmente cresciuti (pur trattandosi in alcuni casi di progetti già in cantiere, ma in stand by) a partire dal 2019. Sarà importante, anche per la posizione italiana in seno alla Nato, rispettare le scadenze che l'Italia si è data, spostando peraltro in avanti di quattro anni l'impegno preso in precedenza per il 2024.

In questo quadro, l'Italia ha interesse a mettere in rilievo il contributo che fornisce alla Nato, andando oltre la mera percentuale di spesa nella Difesa. Guardando agli alleati europei, è da Roma infatti che arriva uno degli impieghi più ampi, stabili e duraturi in termini di personale e mezzi per le missioni dell'Alleanza. Questo è in linea con il carattere multilaterale, di vocazione tanto europeista quanto transatlantica della politica estera italiana, in sostanziale continuità (specialmente sull'atlantismo) negli ultimi vent'anni nonostante i frequenti cambi di governo.

2.4 Il rilancio della cooperazione Nato-UE e l'opportunità per l'Italia

Proprio sulla relazione tra Alleanza Atlantica e Unione Europea, uno degli sviluppi più recenti è la pubblicazione della [terza dichiarazione congiunta di cooperazione Nato-UE](#) che individua nuove aree di collaborazione tra le due organizzazioni. La dichiarazione condanna duramente la guerra della Russia all'Ucraina, considera la crescente assertività cinese come sfida e individua nuove aree in cui approfondire la cooperazione, tra cui la resilienza, la protezione delle infrastrutture critiche, le tecnologie dirompenti ed emergenti, lo spazio, le implicazioni di sicurezza del cambiamento climatico e le interferenze e la manipolazione delle informazioni esterne.

Di rilievo l'inserimento dello spazio. In quanto potenza spaziale dalla tradizionale vocazione transatlantica ed europeista, Roma potrebbe ritagliarsi un ruolo di primo piano nella definizione della cooperazione nel campo spaziale tra le due parti.

2.5 Considerazioni e suggerimenti

- La futura collocazione della Russia nell'architettura di sicurezza europea dovrà essere oggetto di attenta valutazione. In passato, l'Italia ha considerato la Russia un partner di primo piano, a partire dall'ambito economico-commerciale. Per quanto sia molto difficile pensare a soluzioni nella situazione attuale, serve una riflessione che consenta di andare oltre una situazione di conflitto perpetuo con Mosca, senza tuttavia cedere all'illusione che con un negoziato si possa tornare allo stato anteguerra.
- La Nato ha ritrovato una ragion d'essere e riceverà più risorse. In questo quadro, dalla prospettiva italiana sarà importante mantenere alta l'attenzione sul fianco Sud dell'Alleanza e ribadire nelle sedi opportune come la sicurezza dell'area non sia disgiunta

da quello che sta accadendo sul fianco orientale: il Mediterraneo è vulnerabile ma anche sempre più strategico negli equilibri complessivi. L'Italia può insistere sul legame geografico che lega il Mediterraneo al Mar Nero e ai Balcani, come Romania e Turchia stanno già evidenziando.

- Occorre una riflessione sul ruolo che l'Italia può avere nel sostenere gli attori locali nel Mediterraneo allargato di fronte alla presenza di “spoiler actor” come il gruppo Wagner. Portare soluzioni alle grandi controversie diplomatiche della regione contribuisce a evitare che lo facciano altri, come la Cina nel conflitto tra iraniani e sauditi.
- La relazione tra Nato e UE dovrà andare oltre la risposta alla guerra contro l'Ucraina. Oltre al ritorno dell'attenzione sull'“hard power” ci sono dei dossier importanti, come quello delle implicazioni di sicurezza dell'emergenza climatica, che saranno trattati in ambito Nato, con l'apertura di un Centro d'eccellenza in Canada: proprio questa è stata indicata nell'ultima Dichiarazione congiunta Nato-UE come una delle aree in cui approfondire la cooperazione tra le due organizzazioni.

3. La politica di sicurezza e difesa dell'UE: verso una difesa europea, tra luci e ombre

3.1. La Bussola strategica e lo scoppio della guerra

La politica di sicurezza e difesa dell'UE ha preso nuovo slancio dal 2016 e si è manifestata con una serie di iniziative della Commissione Europea e con la creazione di nuovi strumenti e meccanismi, rivolti specialmente allo sviluppo di capacità militari e dell'industria europea della difesa: l'attivazione della Cooperazione strutturata permanente (*Permanent structured cooperation*, PESCO), l'istituzione di un Fondo europeo per la difesa (*European Defence Fund*, EDF) con i rispettivi precursori (PADR e EDIP), la creazione di una nuova Direzione generale per l'Industria della difesa e lo spazio (DG-Defis) nel 2019, a riporto del Commissario per il Mercato interno, con nuove e importanti responsabilità come la gestione dell'EDF.

A fronte di questi sviluppi, l'invasione russa dell'Ucraina il 24 febbraio 2022 è stata in molte capitali europee una doccia fredda. Gli stati membri stavano in quel momento lavorando alla finalizzazione della [Bussola strategica dell'UE](#), prontamente aggiornata alla luce dell'invasione. L'aggressione russa all'Ucraina viene definita nel documento come “cambiamento epocale nella storia europea”, menzionando inoltre la proiezione russa in Libia, Siria e Mali. In aree caratterizzate da instabilità come il Sahel, infatti, varie minacce e fattori di fragilità si intrecciano tra loro, tra le quali il terrorismo, l'influenza russa o l'impatto del cambiamento climatico. Il ruolo di *security provider* nel vicinato meridionale potrà ricadere sull'UE che, tuttavia, rimane profondamente divisa su obiettivi e metodi.

Il conflitto in Ucraina alza l'asticella degli obiettivi e delle ambizioni da inserire nella Bussola e ne accelera alcune scadenze considerate particolarmente urgenti. Tra le altre cose, il documento annuncia la creazione di una capacità di dispiegamento rapido (*Rapid Reaction Capacity*) da 5.000 unità con i relativi assetti abilitanti (misura che appare tuttavia ancora insufficiente in considerazione di possibili scenari di crisi nel vicinato europeo), l'aggiornamento della strategia marittima dell'UE e la formulazione di una strategia spaziale

per la sicurezza e la difesa dell'Unione. Inoltre, vengono identificate le aree di sviluppo di capacità di prossima generazione più rilevanti, impegnandosi in parallelo a individuare i campi in cui le lacune sono maggiori e a ridurre le dipendenze tecnologiche. La Bussola pone obiettivi precisi e scadenze ben definite, che finora sono state in gran parte rispettate. Il documento tuttavia non scioglie i nodi politici legati all'impiego della *Rapid Reaction Capacity*, che riporta alla mente vent'anni di negoziati sugli *EU Battlegroups* e le ben più grandi ambizioni (150.000 unità) dell'epoca.

Nonostante queste sfide, l'UE di fronte al conflitto ha mostrato di saper utilizzare gli strumenti dei quali si è dotata anche in maniera inedita. È il caso dell'impiego dello Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*) per il coordinamento e il finanziamento del supporto militare a Kiev – strumento preesistente e fuori dal budget UE, in origine pensato per agire nel continente africano.

3.2. La posizione italiana verso l'Europa della difesa

La posizione italiana riguardo le iniziative dell'Europa della difesa è di adesione convinta. Da un lato, il rafforzamento di capacità di difesa europea viene interpretato a Roma come complementare e non in competizione con gli sforzi in ambito Nato. Dall'altro, l'Italia non può contare su un aumento nazionale degli investimenti nella difesa comparabile a quello dei suoi partner, per via, anzitutto, della limitata capacità di spesa conseguenza dello stato delle finanze pubbliche nazionali. Per questo, i finanziamenti europei volti ad aumentare le capacità di difesa e rafforzare la base industriale e tecnologica del settore rappresentano una preziosa opportunità per l'Italia di integrare i finanziamenti nazionali. La [Direttiva per la politica industriale della difesa](#) adottata nel 2021 non a caso indica la cooperazione internazionale come “imprescindibile strumento per assicurare l'acquisizione di competenze e tecnologie complementari a quelle sovrane e accrescere la competitività dell'industria nazionale”. La direttiva sottolinea anche l'importanza di creare le giuste sinergie tra industria e Difesa per un vero e proprio “sistema Difesa [...] rivolto allo sviluppo più che all'acquisizione, alle tecnologie più che ai prodotti, ai programmi più che ai contratti, alla dimensione europea e internazionale più che al mercato nazionale”.

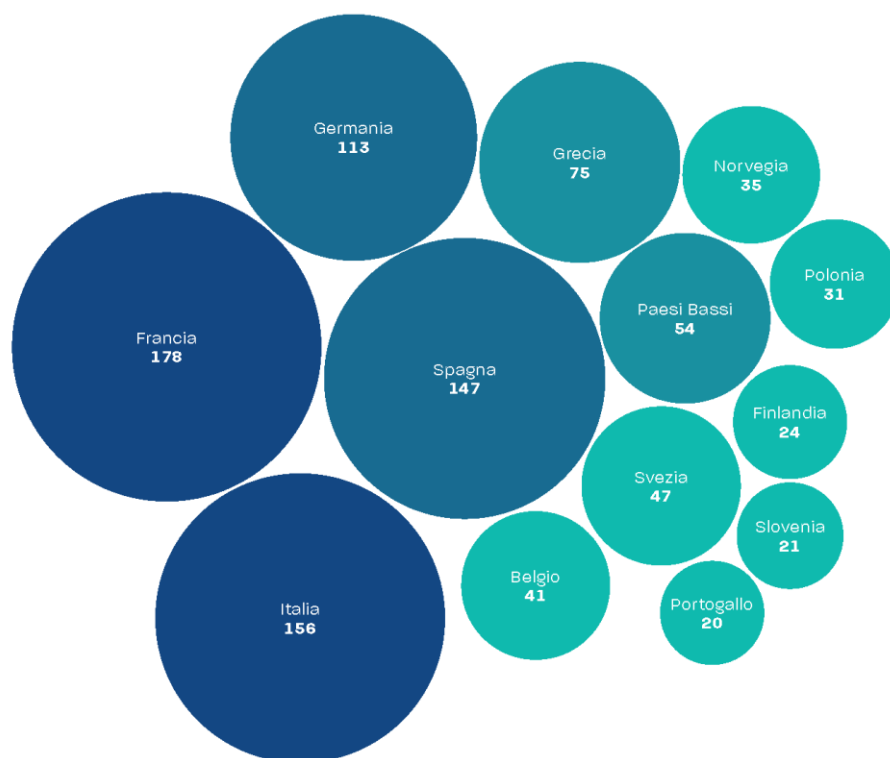
Sotto questo profilo merita segnalare che l'Italia aveva chiesto e ottenuto di vincolare l'accesso all'Edf alla partecipazione di almeno tre entità provenienti da tre stati membri diversi. Un simile approccio è stato mantenuto da Roma anche per i requisiti nel nuovo strumento creato dalla Commissione, lo [Strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni](#) (*European defence industry Reinforcement through common Procurement Act*, Edirpa) per favorire iniziative di procurement intra-UE per colmare insieme i gap capacitivi. L'Edirpa dovrebbe essere seguito da un secondo strumento dedicato al procurement nel lungo periodo, il Programma europeo di investimenti nel settore della difesa (*European Defence Investment Programme*, Edip).

Da notare come i primi risultati delle gare del Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (*European Defence Industrial Development Programme*, Edidp) (2019-2021) prima e Edf dopo (dal 2021) – siano stati molto positivi per il sistema-paese Italia. L'Italia è tra i paesi con più entità partecipanti ai bandi Edidp ed Edf, con un buon *track record* di progetti vinti.

DISTRIBUZIONE DEI PROGETTI VINCITORI DEL BANDO EDF 2021

Numero di partecipazioni nelle proposte selezionate (paesi con almeno 20 progetti vincitori)

■ >150 ■ 100-149 ■ 50-99 ■ 20-49



Fonte: elaborazione da Defense Industry and Space - European Commission (https://defense-industry-space.ec.europa.eu/results-edf-2021-calls-proposals-eu-invests-eu12-billion-61-defense-industrial-cooperation-projects-2022-07-20_en)



L'Italia ha anche spinto in sede europea affinché alcuni paesi non-UE potessero partecipare ai progetti Pesco e Edf, interpretando il concetto di difesa europea in senso più ampio. Questo alla luce della considerazione che, se si pensasse di attuare l'integrazione della difesa europea coinvolgendo unicamente paesi membri della UE, diversi potenziali beneficiari dei finanziamenti di questi strumenti europei creerebbero non poche difficoltà alle loro industrie nazionali della difesa. Questo vale in particolare per l'Italia, vista ad esempio la consolidata cooperazione che l'industria italiana ha sviluppato con il Regno Unito, in particolare nel settore dell'aerospazio, elicotteristico ed elettronico. Considerata la vocazione europeista dell'Italia, la competizione tra il consorzio *Global Combat Air Programme* – di cui Roma fa parte insieme a Regno Unito e Giappone – e quello franco-tedesco-spagnolo segnala che l'obiettivo di integrazione del comparto industriale e tecnologico europeo non è sempre agevole da conciliare con l'urgenza e la convenienza di scelte industriali e di sicurezza che possono avere contorni diversi. Va detto però che dopo l'ingresso del Giappone, l'impatto del progetto a livello geopolitico e militare potrebbe andare ben oltre la cooperazione industriale *stricto sensu* e, se gestito con intelligenza, posizionare bene l'Italia per una partnership più ampia anche con Tokyo. Questo potrebbe essere opportuno considerato il recente interesse Nato nell'Indo-Pacifico, nonché in un'ottica di rilancio della partnership con il Regno Unito post-Brexit con un programma di alta valenza strategica. La Bussola strategica stessa, d'altra parte, tra i partner d'elezione menzionava proprio gli Stati Uniti, la Norvegia, il Canada, il Regno Unito e il Giappone. Questo anche per via del sostanziale

rifiuto da parte di diversi stati membri dell'idea di una difesa europea "escludente", per motivi tanto di sicurezza nazionale e di rapporti con *security (and arms) providers* come gli Stati Uniti, quanto politici. Dal punto di vista italiano, l'integrazione della difesa europea va rafforzata e questo obiettivo non è in contraddizione, bensì complementare, con gli obiettivi dell'Alleanza Atlantica e con il mantenimento di rapporti con partner strategici extra-UE.

È indubbio che il processo verso una maggiore integrazione della difesa europea si è messo in moto, tuttavia persistono diverse criticità. In primo luogo, alla luce del contesto di sicurezza profondamente mutato, i finanziamenti messi a disposizione dalla Commissione Europea risultano troppo ridotti e difficilmente spingeranno gli stati membri ad un cambio di passo. Nel caso dell'Edf, sarebbe opportuno almeno un ripensamento sulle risorse finanziarie a disposizione del fondo con un ritorno allo stanziamento originario di 13 miliardi (per il periodo 2021-2027), da considerare come soglia minima, contro gli attuali 8 miliardi. In secondo luogo, nonostante il recente attivismo nel campo della difesa, la Commissione (e non solo) sconta il prezzo di molti anni in cui non si è occupata di questo tema. Trattandosi di un ambito con una propria peculiarità e unicità, sarebbe sbagliato considerarlo come un settore qualsiasi del mercato interno. Indispensabile sembra essere un migliore coordinamento tra istituzioni e paesi membri, e tra le stesse istituzioni coinvolte. In terzo luogo, va anche segnalato che il sostanziale aumento dei bilanci della difesa della maggior parte degli stati membri non si traduce automaticamente nel rafforzamento delle capacità militari o dell'industria europea della difesa. Un esempio eclatante sono i recenti acquisti extra-europei *off the shelf* di Polonia e Germania. Le acquisizioni di equipaggiamenti fuori dall'Europa dipendono anche dall'incapacità dell'industria europea di produrre/consegnare rapidamente determinati sistemi che per alcuni paesi sono diventati urgenti.

3.3 Considerazioni e suggerimenti

- Nella risposta all'aggressione russa sono emerse coesione e volontà a favore di una maggiore integrazione nelle politiche di sicurezza e difesa a livello UE. L'UE ha superato brillantemente lo "stress test" della guerra, come dimostra il rapido riadattamento della *European Peace Facility*. Il percorso verso una politica comune e verso la piena attuazione della Bussola strategica dovrà tuttavia tenere conto del più ampio quadro delle alleanze e dei rapporti transatlantici. Nel campo della difesa infatti l'aumento della spesa non va necessariamente a rafforzare la cooperazione europea, in quanto vengono a volte privilegiate partnership e acquisti con e da partner extra-europei.
- Lo spazio è un settore *dual-use* in cui la cooperazione tra paesi UE è particolarmente avanzata.
- Lo sviluppo dell'industria di difesa in un'ottica europea richiede in parallelo un'accorta gestione dei rapporti esistenti con i partner tradizionali esterni all'Unione, come Stati Uniti e Regno Unito, con i quali l'Italia intrattiene importanti legami industriali.