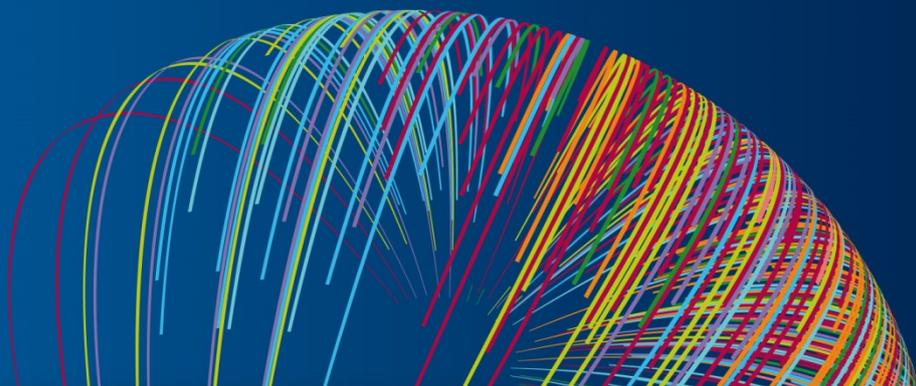


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Ambizioni e vincoli dell'autonomia strategica europea. Aspetti politici, operativi e industriali

Ottobre 2023

206

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento Geopolitica.info

**Ambizioni e vincoli dell'autonomia strategica europea.
Aspetti politici, operativi e industriali**

ottobre 2023

A cura di *Matteo Mazziotti di Celso* per il Centro Studi Geopolitica.info, in collaborazione con il Centro di Ricerca “Cooperazione con l'Eurasia, il Mediterraneo e l'Africa Subsahariana (CEMAS)” di Sapienza Università di Roma.

Indice

Executive Summary <i>Matteo Mazziotti di Celso</i>	1
1. Il potenziale dell'autonomia strategica europea di <i>Daniela Irrera</i>	2
2. I limiti dell'autonomia strategica europea di <i>Alessandro Colombo</i>	7
3. Tre modi di guardare all'autonomia strategica europea: un confronto tra Italia, Francia e Germania di <i>Enea Belardinelli e Deborah Natale</i>	13
4. Capacità di trasporto aeronavale e di proiezione in ambito europeo di <i>Aurelio Giansiracusa</i>	20
5. Gli interventi militari dell'UE nel Mediterraneo Allargato e in Africa Subsahariana di <i>Jean-Marie Reure</i>	24
6. Due sfide per l'industria della difesa europea di <i>Antonio Calcara</i>	30
7. Le minacce generali nel dominio cyber: lezioni apprese e adeguamento dell'UE all'evoluzione del contesto internazionale di <i>Mattia Sguazzini</i>	36
8. Autonomia strategica europea e tecnologie emergenti: impatti e prospettive dell'intelligenza artificiale di <i>Alessandra Russo</i>	42
9. L'Europa alla ricerca della sovranità spaziale di <i>Andrea D'Ottavio</i>	48
Conclusioni <i>Flavia Giacobbe</i>	53

Autori

All'approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento, curato per il Centro Studi Geopolitica.info da Matteo Mazziotti di Celso, hanno contribuito:

Matteo Mazziotti di Celso, research fellow del Centro Studi Geopolitica.info e dottorando in Security and Strategic Studies presso l'Università degli Studi di Genova. I suoi interessi di ricerca riguardano le relazioni civili-militari e la politica di difesa in Italia.

Daniela Irrera, professoressa ordinaria di Relazioni Internazionali presso la Scuola Superiore Universitaria a Ordinamento Speciale della Difesa – CASD, Roma. Fa parte del direttivo dello European Consortium for Political Research (ECPR).

Alessandro Colombo, professore ordinario di Relazioni Internazionali all'Università degli Studi di Milano e direttore del Programma di Relazioni Transatlantiche all'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), per il quale cura dal 2000 il Rapporto annuale. Tra le sue pubblicazioni, la più recente è 'Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza', Cortina, Milano, 2022.

Enea Belardinelli, junior fellow del Centro Studi Geopolitica.info per le questioni che riguardano l'Europa e lo spazio UE e fondatore del Cenacolo, collettivo orientato all'approfondimento di questioni diplomatiche e internazionali. Ha conseguito una laurea in relazioni internazionali, specializzandosi in rapporti franco-italiani.

Deborah Natale, dottoranda in "Storia e culture dell'Europa" presso Sapienza Università di Roma. Dal 2022 è junior research fellow del CEMAS (Centro di Ricerca Cooperazione con l'Eurasia, il Mediterraneo e l'Africa Sub-sahariana) e del Centro Studi Geopolitica.info.

Aurelio Giansiracusa, laureato in Giurisprudenza presso Sapienza Università di Roma, Avvocato iscritto presso l'Ordine degli Avvocati di Roma, è il Direttore Editoriale della rivista digitale "ARES Osservatorio Difesa". Ha svolto il servizio militare presso il Raggruppamento Unità Difesa nella Compagnia di Sicurezza di Roma con incarico di supporto alla Divisione Fonti Aperte dell'allora Servizio Informazioni e Sicurezza Militare (SISMI).

Jean-Marie Reure, dottorando in Security and Strategic Studies presso l'Università degli Studi di Genova. Scrive di sicurezza internazionale e interventi militari, in particolare di Security Force Assistance (SFA), con un focus sull'Africa subsahariana. Collabora con il quotidiano on-line InsideOver ed è ricercatore per il Centro Einstein di Studi Internazionali (CESI) di Torino.

Antonio Calcara, Ricercatore FWO presso l'Università di Anversa e Senior Associate presso il Centre for Security, Diplomacy and Strategy della Vrije University a Bruxelles.

Mattia Sguazzini, dottorando in Security and Strategic Studies presso l'Università degli Studi di Genova. Si occupa di politiche di cybersecurity e di governance del cyberspazio.

Alessandra Russo, dottoranda presso il Dipartimento di Scienze Politiche nella Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (UCSC) di Milano. La sua ricerca si concentra sulle applicazioni dell'Intelligenza Artificiale in guerra e sul suo impatto sulla competizione tecnologica e geopolitica globale.

Andrea D'Ottavio, opera nel settore spaziale come Ingegnere di Missioni ed Operazioni Spaziali. È research fellow del Centro Studi Geopolitica.info, per il quale si occupa di

tematiche legate al settore Difesa e Spazio. È laureato in Ingegneria Aeronautica ed Astronautica e presso il Politecnico di Torino, dove ha anche conseguito un Master di II Livello in "Esplorazione Spaziale" con specializzazione in sistemi aerospaziali, in particolare in ambito militare.

Flavia Giacobbe, direttore responsabile della rivista Formiche e di Airpress, il magazine di aerospazio e difesa. È membro del comitato direttivo ed esecutivo dell'Istituto Affari Internazionali. È nell'Advisory board del Crs4, il Centro di ricerca interdisciplinare costituito dalla Regione Sardegna. Prima di Formiche, ha collaborato per anni con il quotidiano Il Tempo ed è stata giornalista televisiva per l'emittente Odeon Tv.

L'editing dell'Approfondimento è stato curato da **Federico Morra**, junior fellow del Centro Studi Geopolitica.info

EXECUTIVE SUMMARY

MATTEO MAZZIOTTI DI CELSO

L'intenzione di dotare l'UE di una propria capacità operativa per garantirsi sicurezza autonomamente è un obiettivo ben consolidato nel processo di integrazione europea. Non solo questo è già presente nei trattati comunitari firmati nei primi anni Novanta ma, ripercorrendo le tappe del processo di integrazione fin dai suoi albori, emerge come i tentativi di conseguirlo risalgono agli anni Cinquanta, quando, su iniziativa francese, il Consiglio d'Europa votò una mozione a favore della costituzione di un esercito europeo, ossia quel celebre progetto di Comunità Europea di Difesa poi clamorosamente fallito.

Nonostante queste ambizioni siano, quindi, presenti da tempo, è solamente a partire dal 2016 che l'Unione Europea ha mosso i primi concreti passi in avanti, formalizzando l'aspirazione a dotarsi di quelle capacità militari imprescindibili per la sua sicurezza. Ad accelerare tale cambiamento è stato soprattutto il ribilanciamento della postura strategica americana verso l'Indo-Pacifico, teorizzato negli anni dell'amministrazione Obama e divenuto realtà in quelli dell'amministrazione Trump. A questo evento si è sommata la Brexit, che ha implicato l'uscita dalla scena europea del Paese che più di tutti si era fino ad allora opposto alle iniziative relative alla difesa comune. La combinazione tra questi due fattori ha determinato un'alterazione degli equilibri interni e degli obiettivi della comunità euro-atlantica e della NATO, un'alleanza militare di cui gli Stati Uniti restano saldamente il principale contributore.

Di fronte a tali cambiamenti, l'Unione Europea ha cominciato a richiamare l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di coordinare gli sforzi in vista del raggiungimento di quell'autonomia strategica che le consentirebbe di agire militarmente in maniera indipendente, anche senza il supporto dell'Alleanza. Negli anni successivi, quanto dichiarato da Bruxelles nella sua Strategia globale non è rimasto lettera morta. Al contrario, l'Unione ha accelerato significativamente il processo di integrazione militare e i Paesi membri si sono mostrati effettivamente in grado di implementare diverse iniziative in tal senso, come la Cooperazione Strutturata Permanente e il Fondo Europeo per la Difesa.

Quanto avvenuto negli ultimi anni dimostra come il processo di integrazione dell'Unione nella dimensione militare sia strettamente interdipendente con la parabola evolutiva della NATO, a sua volta legata all'orientamento strategico degli Stati Uniti. All'interno di tale quadro, l'attacco russo all'Ucraina ha spinto nuovamente la NATO a focalizzarsi sul compito della difesa e deterrenza e sul fianco est dell'Alleanza, influenzando presumibilmente – non è ancora chiaro in quale direzione – il disegno di un'autonomia strategica europea.

Partendo da tale premessa, il presente Approfondimento si pone l'obiettivo di spiegare lo stato di avanzamento di questo ambizioso progetto, evidenziandone sia gli elementi di forza che quelli di fragilità. A tal fine, il presente contributo è diviso virtualmente in tre parti. La prima analizza il dibattito politico interno all'Unione in merito al concetto stesso di autonomia strategica. I contributi di questa sezione ricostruiscono i limiti e i potenziali benefici dell'autonomia strategica e presentano le diverse interpretazioni assegnate al concetto da parte dei principali Paesi europei: Italia, Francia e Germania. La seconda parte analizza in maniera approfondita le attuali capacità militari dell'Unione, in particolare quella di proiettare e comandare contingenti militari all'estero, così come quella di produrre forza militare. La terza parte, infine, descrive i passi avanti compiuti dall'Unione Europea in tre dimensioni fondamentali dell'attuale dibattito in materia di sicurezza e difesa, ovvero la dimensione cibernetica, quella tecnologica e quella spaziale. L'approfondimento si conclude con una riflessione finale, che discute le conclusioni dei contributi precedenti e presenta una panoramica generale dei risultati dell'Approfondimento.

IL POTENZIALE DELL'AUTONOMIA STRATEGICA EUROPEA

DANIELA IRRERA*

Introduzione

I notevoli cambiamenti che hanno interessato il sistema politico mondiale nell'ultimo decennio sono stati interpretati da molti studiosi e practitioners in chiave geo-economica, alla luce di linee di demarcazione tra sicurezza nazionale e politiche economiche sfumate e spesso inconsistenti. In questo quadro, e di fronte a crescenti sfide globali, la percezione prevalente è che l'Europa necessiterebbe di una maggiore autonomia strategica. Si tratta di un concetto variamente definito, applicato alle politiche e dinamiche dell'Unione Europea (UE), benché riguardi l'Europa nel suo complesso.

I vivaci dibattiti accademici e politici hanno evidenziato diverse visioni sull'actorness dell'UE, sulla sua performance e sulla inevitabile dipendenza dagli USA (Cagiati, 2000; Lavery et al., 2022).

Alla luce dei mutamenti in corso, l'UE sembra invece vivere un paradosso. Da un lato, ambisce ad ampliare l'indipendenza dagli USA, dall'altro a rafforzare i legami con la NATO. Come conciliare tale ambizione con la necessità di mantenere cooperazione e complementarità di azione?

L'espansione dell'agenda dell'autonomia strategica ha comportato l'applicazione, oltre che al tradizionale ambito della difesa, anche a settori di policy diversi, economico, commerciale, tecnologico, ambientale ed energetico.

Una concezione più comprensiva e flessibile dell'autonomia permetterebbe un complesso ma produttivo sforzo di adattamento alla realtà regionale e globale ed ai nuovi equilibri di potere.

L'autonomia strategica nelle tradizionali politiche di difesa e sicurezza

L'aggressione della Russia all'Ucraina ha contribuito a rivitalizzare il dibattito sull'autonomia strategica europea, a partire naturalmente dalle politiche di difesa e sicurezza. Nelle originarie intenzioni francesi, tale autonomia strategica avrebbe dovuto fare dell'UE un attore capace di giocare un ruolo nel Vicinato e nel resto del sistema politico globale, identificare obiettivi sostenibili, da raggiungere mediante strumenti appropriati, ma soprattutto di rispondere alle minacce esterne (Brustlein, 2018). Nel tempo, tale definizione si è ampliata ed arricchita di corollari, non sempre convincenti.

Autonomia non significa solo indipendenza da qualcuno o qualcosa, ma anche e soprattutto libertà di costruire relazioni e forme di cooperazione sempre più sofisticate. In tal senso, l'autonomia dell'UE dipende dalle preferenze ed interessi degli stati membri, dalla capacità aggregativa delle istituzioni, ma anche dai rapporti con gli attori esterni (Helwig e Sikkonen, 2022) e dall'abilità di coinvolgere i membri più scettici, come i paesi baltici e la Polonia (Järvenpää et al., 2019).

* Scuola Superiore Universitaria a Ordinamento Speciale della Difesa (SSUOS) – CASD.

La dipendenza americana resta il primo fattore centrale. Fino ad ora, gli USA hanno fornito servizi materiali ed immateriali essenziali, quali intelligence, logistica, controllo e comando. A partire dalla fine della guerra fredda, hanno coordinato interventi militari anche in quei contesti geopolitici i cui effetti sono stati rilevanti soprattutto per l'Europa, dai Balcani negli anni '90 alla Libia nel 2011. Hanno inoltre fornito supporto alle missioni PESC in Mali, nella Repubblica Democratica del Congo, in Somalia e nel Corno d'Africa.

Parallelamente, si rileva come, nelle 34 missioni dispiegate a partire dal 2003, l'UE si sia mostrata sostanzialmente autonoma nei processi decisionali, di comando e controllo delle operazioni (Fiott, 2018).

Diventare un attore capace di fornire sicurezza in maniera competente è una delle ambizioni europee, ma questo non richiede necessariamente l'isolamento o il distacco totale dagli USA, per i quali poter contare su un partner sufficientemente preparato e affidabile potrebbe anche costituire un vantaggio nel lungo periodo (Howorth, 2017).

Un secondo fattore chiave è la capacità di coinvolgere stati terzi, primo fra tutti la Gran Bretagna. La Brexit non impedisce di valorizzare il ruolo britannico nella difesa europea, che rimane invece rilevante e strategico. Come evidenziano alcune ricerche (tra cui quelle della RAND), tra i numerosi fattori che influenzeranno l'autonomia strategica nel prossimo futuro, vi è la capacità di coinvolgere stati partner più vicini e di individuare strumenti flessibili che consentano ad un numero limitato di stati membri di intervenire dove necessario ma in nome e per conto dell'UE (Besch e Scazzieri, 2020; Retter et al., 2021; Zandee et al., 2021).

È evidente che l'autonomia strategica non può risultare efficace se intesa come la semplice somma delle volontà degli stati membri, né come la ricerca ossessiva (e impossibile) di una granitica posizione comune.

Il complesso delle iniziative UE e NATO e di quelle bilaterali, multilaterali e regionali non può che costituire un progetto idealmente comprensivo che porta benefici a tutti gli attori interessati, così come alle relazioni UE-NATO ed a quelle transatlantiche (Billon-Galland e Thomson, 2018).

Un vero e proprio pilastro UE-NATO – da più parti ormai prospettato – potrebbe rappresentare un'opzione più concreta di quanto sembri. Tra le principali difficoltà, il non facile coordinamento e la forte asimmetria nell'ambizione difensiva (ben definita per la NATO, più vaga per l'UE). Alcuni dinamismi, quali la leadership affidata all'UE in alcune missioni condotte nell'ambito PESC, potrebbero però contribuire a mitigarle¹. Al tempo stesso, potrebbe essere rafforzata la struttura di cooperazione civile-militare per fronteggiare minacce di nature ibrida. Se la NATO risulta affidabile nell'assetto politico-militare, l'UE può offrire strumenti ideali per garantire la sostenibilità degli interventi, come il Fondo Europeo per la Difesa e l'Agenzia Europea della Difesa, insieme al dialogo ormai consolidato con attori civili.

L'autonomia strategica in settori di policy diversi

Definita in un senso molto comprensivo e flessibile, l'autonomia strategica include tutti gli elementi del potere, sia politico che economico e militare e non può che applicarsi

¹ Come già accaduto, ad es. in alcune missioni navali nel corno d'Africa o nel Mediterraneo.

anche ad altri cruciali settori di policy. In ambito economico e commerciale, gli obiettivi dell'autonomia strategica comportano l'applicazione di fattori geopolitici ad un'ampia gamma di decisioni di politica economica (Mirò, 2022). La crescente "geopoliticizzazione del commercio" (Meunier e Nicolaidis, 2019) che si è imposta a livello globale subito dopo la Grande Recessione ha posto una seria sfida alla gestione cauta delle relazioni globali tipica dell'UE, imponendo un approccio più difensivo e assertivo nella elaborazione delle politiche pubbliche. In sostanza, l'autonomia strategica diventa la necessità di costruire un'economia europea più coesa, al fine di conciliare diverse visioni del capitalismo.

In questo nuovo contesto globale, la competizione per l'egemonia industriale si fonde con la competizione per il dominio nelle tecnologie pulite. L'Europa ambisce a sviluppare filiere produttive che dipendono da risorse proprie, concentrate nelle aree strategiche. Ricorrere ai partner esterni diventerebbe una misura residuale e di ultima istanza.

Anche in questo caso, la dipendenza dagli USA resta cruciale, ma l'invasione russa dell'Ucraina ed il conseguente utilizzo del gas come strumento di ricatto da parte di Mosca, ha costretto l'UE a riflettere sulla sua vulnerabilità e sulla dipendenza energetica da paesi terzi.

Costruire nuovi sistemi energetici puliti richiede un monitoraggio della sicurezza e l'affidabilità di canali di reperibilità delle tecnologie che li alimentano (Orecchia e Romeo, 2023).

La strategia internazionale nel settore della manifattura del *clean tech* che l'UE ambisce a sviluppare presenta quindi numerosi benefici che vanno però calibrati sui costi e sul quadro delle relazioni con i partner già prima evidenziate.

L'applicazione dell'autonomia strategica a settori di policy diversi da quello della difesa non è solo effetto della accresciuta interdipendenza politica ed economica, ma anche della considerazione della ormai inevitabile sovrapposizione tra sicurezza europea e mantenimento dell'autonomia industriale e tecnologica (Darnis, 2021). In altri termini, maggiori investimenti nella difesa europea vanno di pari passo con la cooperazione transfrontaliera in ambito tecnologico e industriale.

In questo senso, il rafforzamento dell'autonomia strategica, oltre che un vantaggio per l'Europa, costituirebbe un rafforzamento di tutta l'Alleanza atlantica.

Conclusioni

Negli ultimi decenni, la contestata autonomia strategica europea è passata da un paradigma esclusivamente concentrato sulle politiche di difesa ad uno più comprensivo e coeso che si adatta a diversi settori di policy.

Lo spettro di azione si è inevitabilmente ampliato, includendovi le relazioni economiche, commerciali, e tecnologiche, differenziando tra l'elemento strategico nel senso classico del termine, legato alla difesa, e l'esigenza di includere una serie di settori civili, in cui l'UE interagisce con paesi terzi.

Al tempo stesso, si amplia anche la stessa percezione dell'autonomia, non più soltanto necessità di ridurre un'ampia gamma di dipendenza esterne in relazione a questioni di difesa, industriali e commerciali, ma anche di rafforzare i meccanismi di

coordinamento interno ed esterno. In sostanza, più che un'Europa libera da qualcuno o qualcosa, un'Europa libera di fare, proporre e interagire.

Si tratta di un processo di adattamento che, pur suscitando parecchie critiche, può rappresentare un compromesso atto a facilitare la convergenza delle agende politiche nazionali, ma anche di accrescere gli investimenti europei.

Nello specifico e tradizionale settore della difesa, lo sviluppo di capacità reali deve tenere conto delle preferenze degli stati membri ma anche di quelle dei partner principali, prima fra tutti la NATO.

Anche in questo caso, l'autonomia non è soltanto indipendenza ma anche cooperazione e complementarità.

Punti essenziali

- L'autonomia strategica europea non può essere ridotta alla ricerca della piena indipendenza, soprattutto dagli USA, ma deve essere ripensata, da paradigma esclusivamente concentrato sulle politiche di difesa ad uno più comprensivo e coeso che si adatta a diversi settori di policy;
- Lo spettro di azione deve includere anche le relazioni economiche, commerciali, e tecnologiche, coinvolgendo anche una serie di settori civili, in cui l'UE interagisce con paesi terzi;
- Nel tradizionale settore della difesa, l'autonomia deve puntare alla cooperazione e complementarità di azione, tenendo conto delle preferenze degli stati membri ma anche di quelle dei partner principali, prima fra tutti la NATO.

Bibliografia

- Besch, S., Scazzieri, L. (2021). *European strategic autonomy and a new transatlantic bargain*. Centre for European Reform.
- Billon-Galland, A., Thomson, A. (2018). *European strategic autonomy: stop talking, start planning*. European Leadership Network.
- Brustlein, C. (2018). *European strategic autonomy: Balancing ambition and responsibility*. Éditoriaux de l'Ifri, 16. Consultabile su https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein_european_strategic_autonomy_2018.pdf.
- Cagiati, A. (2000). *La carente autonomia strategica europea*. Rivista di Studi Politici Internazionali, 67(4), 559-562.
- Darnis, J. P. (2021). *L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica: problemi e opportunità*, IAI, Istituto Affari Internazionali.
- Fiott, D. (2018). *Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence*. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 12, 1-8.
- Helwig, N., Sinkkonen, V. (2022). *Strategic Autonomy and the EU as a global actor: The evolution, debate and theory of a contested term*. European Foreign Affairs Review, 27, 1-20.
- Howorth, J. (2017). *Strategic autonomy and EU-NATO Cooperation: squaring the circle*. Egmont Institute Security Policy Brief no. 85.
- Järvenpää, P., Major, C., Sakkov, S. (2019). *European strategic autonomy: operationalising a buzzword*. International Centre for Defence and Security, 38.
- Lavery, S., McDaniel, S., Schmid, D. (2022). *In European Strategic Autonomy: new agenda, old constraints*. In Babic, M., Dixon, A., Liu, I. T. (a cura di), *The political economy of geoeconomics: Europe in a changing world*, London: Palgrave Macmillan, 57-80.
- Meunier, S., Nicolaidis, K. (2019). *The geopoliticization of European trade and investment policy*. Journal of Common Market Studies, 57 (1), 103-113.
- Miró, J. (2023). *Responding to the global disorder: the EU's quest for open strategic autonomy*. Global Society, 37(3), 315-335.
- Politici, O., Orecchia, M., Romeo, G. (2023), *L'autonomia strategica nella corsa cleantech*, Orizzonti politici. Consultabile su https://www.orizzontipolitici.it/wp-content/uploads/2023/09/Autonomia_strategica-ITA-finale.pdf.
- Retter, L., Pezard, S., Flanagan, S., Germanovich, G., Clement, S., Paille, P. (2021). *European strategic autonomy in defence*. RAND Europe. Consultabile su https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA1300/RRA1319-1/RAND_RRA1319-1.pdf.
- Zandee, D., Deen, B., Kruijver, K., Stoetman, A. (2020). *European strategic autonomy in security and defence*. The Hague: Clingendael. Consultabile su https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-12/Report_European_Strategic_Autonomy_December_2020.pdf.

I LIMITI DELL'AUTONOMIA STRATEGICA EUROPEA

ALESSANDRO COLOMBO*

Introduzione. L'autonomia strategica europea nella crisi dell'ordine internazionale

“Autonomia strategica” è, già nella denominazione, una espressione problematica. Perché qualunque pretesa di “autonomia” trova il proprio limite in un contesto, quello del sistema politico internazionale, riconosciuto di per sé in grado di dettare “condizioni di costrizione” agli attori (Waltz, 1987). E perché, a questi vincoli generali o (in termini teoricamente più appropriati) “strutturali”, si aggiungono quelli che discendono dalla volontà e dalle scelte degli attori più forti (quali sono, quanto meno, gli Stati Uniti).

Da qui, allora, il nostro punto di partenza. Dietro la continuità nel tempo del richiamo a qualche forma di “autonomia strategica” dell'Unione Europea, è chiaro che il problema si pone oggi molto diversamente da come si sarebbe posto ancora fino a dieci o addirittura cinque anni fa. Perché sono drammaticamente cambiati, nel frattempo, sia il contesto internazionale nel suo complesso, sia il ruolo e, ancora di più, le aspettative sul ruolo degli Stati Uniti, sia il posto dell'Europa e della stessa Unione Europea.

Almeno cinque mutamenti (reali o potenziali) influiscono direttamente sulle prospettive dell'autonomia strategica europea: il declino dell'ordine internazionale liberale e, al suo vertice, della disponibilità egemonica degli Stati Uniti; la tendenza (almeno in parte conseguente) alla regionalizzazione delle dinamiche di sicurezza¹; il prevedibile sviluppo di competizioni politiche e, nella peggiore delle ipotesi, militari all'interno delle singole aree regionali (quale è già stata la guerra in Ucraina); il probabile (e, comunque, atteso) spostamento del baricentro politico, economico e strategico del sistema internazionale verso l'Indo-pacifico e, in particolare, la competizione tra Stati Uniti e Cina; l'impatto ancora da definire di questa competizione sulle dinamiche e gli allineamenti di tutte le altre regioni.

Il ruolo degli Stati Uniti

Paradossalmente, la variabile decisiva per lo sviluppo di un'autonomia strategica non sta dentro ma fuori dell'Europa, nella disponibilità degli Stati Uniti a continuare a procurare il grosso della sicurezza europea, sia in forma unilaterale sia, più credibilmente, in forma multilaterale, nel contesto dell'Alleanza atlantica e della NATO. È sempre stato questo, non a caso, il limite invalicabile a qualunque forma di autonomia. Gli Stati Uniti non si sono mai opposti alla maturazione di una politica estera e di difesa comune europea, anzi hanno sempre insistito perché gli Europei facessero e spendessero di più per la propria difesa; ma a condizione, appunto, che tutto ciò servisse a rafforzare solo il “pilastro europeo” della NATO e non a promuovere qualche inaccettabile decoupling tra sicurezza europea e sicurezza atlantica. Reciprocamente, le spinte verso l'autonomia strategica si sono regolarmente rafforzate ogniqualevolta l'impegno americano e la tenuta

* Università di Milano.

¹ Su questa tendenza, che costituisce una delle dinamiche più destabilizzanti del passaggio dal XX al XXI secolo, si vedano Lake, D.A. e Morgan, P.M. (a cura di) (1997); Buzan, B. e Waever, O. (2003); Katzenstein, P. (2005); Colombo, A. (2010).

stessa della NATO sono apparse in discussione, come è avvenuto anche recentemente per bocca del presidente francese Macron, all'epoca – solo quattro anni fa – in cui quest'ultimo poteva denunciare la NATO come un'organizzazione “in stato di morte cerebrale”.

A che punto siamo, allora, in questa continua interazione tra identità atlantica e autonomia europea? Rispetto a quattro fa, cioè prima del passaggio dall'amministrazione Trump all'amministrazione Biden e, ancora di più, rispetto a due anni fa, alla vigilia dello scoppio della guerra in Ucraina, il pendolo sembrerebbe essersi nuovamente spostato. Perché allo spettro dell'America First è subentrata la promessa dell'America is Back Again; perché questo presunto (e comunque celebratissimo) “ritorno” si è già sostanziato nel rilancio di vecchie alleanze (come la NATO in Europa) e nel varo di nuove (come il Quad nell'Indopacifico); perché, anche di fronte all'aggressione russa dell'Ucraina, gli Stati Uniti hanno confermato di voler restare al centro dell'architettura della sicurezza europea; infine, e non casualmente, perché questa rinnovata centralità si è espressa in un ulteriore allargamento della NATO, cioè in un'ulteriore sovrapposizione della soluzione atlantica alla soluzione europea.

Ma tutto ciò non deve condurre a conclusioni affrettate (e politicamente spericolate). Intanto, neppure la guerra in Ucraina basterà a modificare il corso della politica estera americana degli ultimi quindici anni: una politica estera improntata all'obiettivo di riportare in equilibrio impegni e risorse, sforzandosi di aumentare le seconde e, nel frattempo, affrettandosi a diminuire i primi; orientata, coerentemente, a concentrare il grosso dei propri investimenti politici, economici e militari nella regione considerata più importante, quella indopacifica; e destinata a ridimensionare nella stessa misura la propria esposizione nelle altre regioni, Europa compresa. Come se non bastasse, il corso (prudentemente) egemonico e multilaterale dell'attuale amministrazione Biden resta reversibile e, comunque, vulnerabile, vuoi all'eventualità di una nuova crisi dell'economia americana, vuoi all'ulteriore approfondimento delle fratture interne di carattere sociale e identitario, vuoi, più nell'immediato (ma in ovvio rapporto con i fattori precedenti), ai risultati delle prossime elezioni presidenziali.

Eccoci allora al punto. Dietro la retorica dell'“autonomia strategica” dell'Unione Europea si nascondono, in realtà, diverse possibili soluzioni e, soprattutto, diverse possibili forme di “divisione del lavoro” tra Europa, NATO e Stati Uniti. Mettendo da parte quella più estrema, ma anche più irrealistica, di una vera e propria sostituzione della soluzione europea a quella atlantica, è facile aspettarsi che gli Stati Uniti dovranno farsi quasi interamente carico della sicurezza dell'Indopacifico e, nella stessa misura, agli Europei toccherà aumentare i propri impegni in Europa e nel Mediterraneo allargato. Ma questo non fa che spostare il problema: quale rapporto correrà, in questa eventualità, tra le strategie europee e quelle americane nei rispettivi teatri strategici? Le iniziative europee saranno soltanto un capitolo (geopoliticamente e ideologicamente subordinato) della strategia globale degli Stati Uniti? Oppure risponderanno a qualche forma di “autonomia strategica” in senso proprio? E, in questo caso: fino che punto potranno farlo, senza pregiudicare la tenuta dei rapporti transatlantici?

I problemi interni all'Europa

Ma esiste un problema persino più ingombrante, oltre che storicamente ripetitivo. Contrariamente a ciò che sembrano pensare molti osservatori, non è affatto detto che un disimpegno anche parziale degli Stati Uniti abbia l'effetto di aumentare la coesione tra gli Europei convincendoli, quindi, a cooperare più a fondo tra loro. Può essere vero e, in passato, è sempre stato vero proprio il contrario. Ogniqualvolta gli Stati Uniti hanno dato l'impressione di fare un passo indietro – come avvenne allo scoppio della guerra jugoslava, trent'anni fa – i paesi europei non si sono uniti, ma si sono divisi. E lo hanno fatto per un insieme di problemi che, nel frattempo, non si sono affatto risolti, anzi si sono persino aggravati.

Il primo e macroscopico problema è di natura specificamente strategica. Dietro tutte le retoriche sulla identità comune dell'Unione e sulla cosiddetta cittadinanza europea, è evidente che i singoli Stati europei e le rispettive opinioni pubbliche non condividono le stesse preoccupazioni e non individuano, quindi, gli stessi interessi. Non per qualche divergenza politica o filosofica, ma sotto il peso puro e semplice della storia e della geografia. Così, non c'è niente di strano se i paesi dell'Europa centro-orientale e baltica siano più interessati e sensibili a ciò che avviene alle proprie frontiere orientali che a quelle dell'Europa meridionale. Così come non c'è niente di strano se i paesi dell'Europa meridionale siano più interessati e sensibili a ciò che avviene nel Mediterraneo che alle frontiere orientali dell'Europa. Senonché questo comporta che qualunque ipotetica "autonomia strategica" dell'Unione Europea sia destinata a risultare in realtà uno scambio tra preoccupazioni e sensibilità diverse. E a portare con sé, quindi, il veleno che è contenuto in qualunque scambio: il sospetto di dare di più di quello che si riceve.

A questo si somma un secondo problema che, dal terreno economico, investe inevitabilmente anche quello politico. Il prevedibile aumento degli impegni che è connaturato alla maturazione di qualunque forma di "autonomia strategica" non potrà che avvenire in un contesto nel quale è altrettanto prevedibile che diminuiscano le risorse disponibili, a maggior ragione nell'eventualità di una lunga fase di rallentamento economico o addirittura di recessione. Per i singoli Paesi europei e per l'Unione nel suo complesso, ciò solleverà il consueto dilemma tra Welfare e Warfare, o tra burro e cannoni (Panebianco, 1997). E lo farà, per di più, in una condizione di crescente fragilità politica, sociale e istituzionale, della quale la proliferazione dei cosiddetti "populismi" costituisce solo la manifestazione più superficiale.

Il terzo problema riguarda, invece, gli equilibri interni all'Unione e, con essi, la possibilità di selezionare una leadership o (come si è sempre detto di Francia e Germania) un "motore" dell'integrazione e, in prospettiva, dell'autonomia strategica. Anche sotto profilo, la situazione attuale appare problematica. Perché i paesi tradizionalmente cardine dell'integrazione – Francia, Germania e, in una certa misura, la stessa Italia – sono per ragioni diverse in grave crisi al proprio interno. Perché, non sorprendentemente, anche i loro rapporti reciproci risentono di queste difficoltà. Perché, nel frattempo, è uscito dall'Unione l'altro Paese destinato a fare da perno di qualunque politica estera e di sicurezza comune, il Regno Unito. Come se non bastasse, perché la guerra in Ucraina ha già avuto l'effetto di spostare clamorosamente gli equilibri all'interno dell'Unione Europea, ridimensionando in modo drastico il potere e il prestigio del paese tradizionalmente considerato il centro e il motore del progetto europeo, la Germania, e

avvantaggiando al suo posto i paesi ai margini orientali e centro-orientali dell'Unione, Polonia in testa.

Rimane, sullo sfondo, un problema più radicale di cultura politica. Una autentica "autonomia strategica" richiederebbe, come minimo, che l'Europa avesse una propria e riconoscibile cultura strategica, cioè almeno un'idea di quali obiettivi realistici darsi non oggi ma nei prossimi decenni, quale raggio d'azione credibile dettare alla propria politica estera, quali partner accettare e a quali condizioni, quale combinazione definire tra forza e diplomazia e soprattutto – perché di questo si tratta quando si parla di politica internazionale – quale rapporto istituire tra pace e guerra. Senonché, su questo così come su molto altro, l'Europa fatica a trovare una posizione comune, col risultato di essere costretta a una politica estera reattiva, se non ad accodarsi alla politica estera di qualcun altro.

Conclusione. Ripensare i rapporti tra Europa e Mondo

Ma alla radice di questa incapacità sta uno spaesamento che, per una volta, merita di essere definito "epocale". Sebbene non ami ricordarlo e, anzi, faccia di tutto per dimenticarlo, l'Europa attuale si trova al momento della "resa dei conti" della vicenda più importante dell'ultimo secolo dal punto di vista della storia delle relazioni internazionali: la propria detronizzazione da centro del mondo. Se infatti, dopo avere perso il ruolo di centro di irradiazione mondiale di istituzioni, linguaggi e conflitti, fino al 1990 l'Europa era rimasta almeno la posta in gioco più importante della competizione tra Stati Uniti e Unione sovietica, con la fine di questa competizione anche questo residuo di centralità è venuto meno. Per la prima volta nella storia l'Europa è una regione qualsiasi di un sistema internazionale globale (Waever, 1997). Anzi, tutto lascia pensare che, in questo sistema internazionale emergente saranno altre le regioni a rivelarsi più dinamiche, mentre l'Europa fatterà a invertire la tendenza al declino che neppure il processo di integrazione è riuscito ad arrestare.

Ecco allora dove sta il nodo più profondo (e non casualmente rimosso) di qualunque ipotesi di autonomia strategica. Per potere operare questo passaggio, l'Europa dovrebbe essere in grado (e avere il coraggio intellettuale e politico) di ripensare alla radice il proprio posto nel mondo: dovrebbe maturare, parafrasando lo slogan di De Gaulle all'indomani del declassamento della Francia dal rango di grande potenza, una "certa idea" di sé, diversa da quella dell'epoca nella quale poteva ancora permettersi di dettare i propri "standard di civiltà" agli altri. Ma le attuali élite politiche e intellettuali, così come le rispettive opinioni pubbliche, non sembrano ancora attrezzate politicamente e culturalmente per questa sfida, al punto di continuare a celebrarsi come modello o "grande potenza civile" del sistema internazionale, in una condizione nella quale questa pretesa di centralità rischia di trasformarsi in un anacronismo politicamente e diplomaticamente auto-distruttivo.

Punti essenziali

- Anche nell'eventualità (al momento problematica) di un rafforzamento della capacità di iniziativa dell'Unione, le iniziative europee saranno soltanto un

capitolo (geopoliticamente e ideologicamente subordinato) della strategia globale degli Stati Uniti?

- Alternativamente, le iniziative europee potranno rispondere a qualche forma di “autonomia strategica” in senso proprio? E, in questo caso: fino che punto potranno farlo, senza pregiudicare la tenuta dei rapporti transatlantici?
- Per potere recitare un ruolo più credibile nel contesto internazionale, l’Europa dovrebbe essere in grado (e avere il coraggio intellettuale e politico) di ripensare alla radice il proprio posto nel mondo: dovrebbe maturare, parafrasando lo slogan di De Gaulle all’indomani del declassamento della Francia dal rango di grande potenza, una “certa idea” di sé, diversa da quella dell’epoca nella quale poteva ancora permettersi di dettare i propri “standard di civiltà” agli altri.

Bibliografia

- Buzan, B., Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge UP.
- Colombo, A. (2010). *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*. Milano: Feltrinelli.
- Katzenstein, P. (2005). *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell UP.
- Lake D.A., Morgan, P.M. (a cura di) (1997). *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park: Pennsylvania State UP.
- Panebianco, A. (1997). *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*. Bologna: Il Mulino.
- Waever, O. (1993) *Modelli e scenari futuri*, *Politica Internazionale*, n. 1, gennaio-marzo, 5-27.
- Waltz, K.N. (1987). *Theory of International Politics*, Addison-Wesley: Reading, 1979: tr. it., *Teoria della politica internazionale*. Bologna: Il Mulino.

TRE MODI DI GUARDARE ALL'AUTONOMIA STRATEGICA EUROPEA: UN CONFRONTO TRA ITALIA, FRANCIA E GERMANIA

ENEA BELARDINELLI*, DEBORAH NATALE**

Introduzione

L'autonomia strategica europea (ASE) è un concetto in continuo mutamento, che accompagna l'evoluzione dell'Unione europea (UE) da tempo e ne permea il dibattito pubblico. In origine intesa come ricerca europea di una maggior capacità di affermazione della propria autonomia decisionale, in risposta alle sfide poste alla sua sicurezza e per la difesa dei suoi interessi nel mondo. Successivamente espansa al di fuori degli ambiti d'origine, fino a comprendere un ventaglio di settori sempre più ampio. Essa ha attraversato negli anni varie fasi, segnate da cambiamenti importanti dello *status quo* europeo ed internazionale: eventi politici, militari ed economici che hanno contribuito a plasmare l'idea di ASE nell'UE. Vari tentativi di classificare l'idea si sono succeduti nel tempo (Brustlein, 2018; Lippert et al., 2019; EEAS, 2020; Tocci, 2021) a testimonianza della volontà d'azione degli Stati europei in tal senso, sebbene la vaghezza della definizione abbia generato reazioni contrastanti in non pochi analisti (Major e Molling, 2020).

I tre attuali *big players* dell'UE – Francia, Germania e Italia – sono l'oggetto principale del presente studio, in quanto politicamente più influenti e dunque più propensi a creare consenso, ciascuno attorno alla propria interpretazione di autonomia strategica. Sebbene una disamina completa del dibattito dovrebbe tenere conto delle posture di ogni Stato membro dell'UE (Česnakas e Juozaitis, 2023), oltre che dei legami di quest'ultima con i suoi maggiori partner in materia di Sicurezza e Difesa – NATO e USA in primis – (Engelbrekt, 2022), l'analisi degli orientamenti di questi tre Stati potrà fornire un contributo critico sulle dinamiche che hanno portato alla sua più recente definizione: quella di autonomia strategica «aperta» (Commissione europea, 2021).

L'evoluzione del dibattito sull'Autonomia Strategica Europea (ASE)

Prima di affrontare le diverse posizioni degli Stati in materia di ASE, è opportuno esporre alcune delle dinamiche che più hanno contribuito a definirne i tratti fondamentali. La concezione primitiva dell'ASE nasce e si sviluppa in aree di policy da sempre considerate come competenze esclusive in capo agli stati membri. Non esistono, in sostanza, un trattato o una tradizione tali da fungere da basi per una cultura comune in materia di Sicurezza e Difesa in Europa (Retter et al., 2021). Inoltre – e di conseguenza – il ruolo che il contesto internazionale ha (avuto) nel plasmare le posizioni dei vari Stati rispetto all'ASE è di primo piano, contribuendo attivamente alla sua evoluzione¹. Ad

* Centro Studi Geopolitica.info.

** Sapienza Università di Roma.

¹ Il riferimento è all'impatto che eventi come l'annessione della Crimea alla Russia nel 2014, l'avvento di Trump al potere e la Brexit nel 2016, il Covid-19, la crisi energetica del 2021 e, da ultimo, lo scoppio della guerra in Ucraina nel 2022, possono aver avuto sulla percezione europea dei propri rischi economici e di sicurezza.

esempio, durante la pandemia da Coronavirus del 2019, l'ASE fu invocata come obiettivo per la protezione delle catene di approvvigionamento di materiali sanitari, laddove l'ecosistema industriale europeo era totalmente dipendente dalle importazioni, in quanto beni considerati strategicamente rilevanti (a partire) da quel momento (Česnakas, 2023).

Alcuni studi tracciano la formulazione del concetto dalla fine della guerra fredda, rimandando alla tradizione, squisitamente francese, incentrata sullo sviluppo di una capacità d'intervento militare autonoma da parte dell'Europa (Brustlein, 2018)². Altri riconducono le radici dell'ASE all'ispirazione gollista di *Europe-puissance*, favorevole a un maggiore affrancamento dalle posizioni statunitensi, in materia di politica estera e capacità militari (Deschaux-Dutard, 2022; Miró, 2023).

Nel contesto comunitario, il concetto di ASE fece la sua comparsa nel dicembre 2013, quando il Consiglio Affari Esteri dell'UE accolse la richiesta degli stati membri di stimolare un dibattito sui comparti critici per la difesa europea (militare, tecnologico, industriale) e rilanciare la coesione interna. Nel 2016 l'idea di un'Europa più autonoma fu elevata a necessità strategica pochi giorni dopo il voto britannico che diede avvio alla Brexit. Sulla scorta di un precedente comunicato franco-tedesco, Francia, Germania, Italia e Spagna manifestarono la volontà di intestarsi la responsabilità della Difesa del vecchio continente. Fu dunque resa pubblica la nuova *Global Strategy for the European Union's foreign and security policy* (EUGS), che traduceva l'idea di autonomia come necessaria «to promote the common interests of our citizens, as well as our principles and values» (EEAS, 2016)³.

Da allora il dibattito sull'ASE ha acquisito sempre più slancio. Nel 2017 l'UE ha attivato la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), dando avvio a un processo di integrazione e cooperazione tra gli Stati partecipanti nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Nel 2018 fu la Commissione europea – guardiana dei Trattati e fino ad allora rimasta spettatrice rispetto a ogni discussione su Difesa e Sicurezza – ad istituire il Fondo Europeo per la Difesa (FED), stimolo alla competitività e all'innovazione nel settore, imponendosi in quanto attore geopolitico. Infine, con la pubblicazione dello *Strategic Compass* (SC) – una strategia che aggiorna le priorità delineate nella EUGS, delinea obiettivi tangibili di medio termine (2030), e definisce le capacità che l'Unione dovrebbe sviluppare per raggiungerli – Bruxelles intende incalzare gli stati membri verso una comune definizione delle principali minacce alla sicurezza europea, e dei metodi per contrastarle collettivamente (EEAS, 2022). I fattori che guidano la politica dell'UE nel processo di definizione dello SC sono di perseguire progetti di unione politica che rafforzino «la capacità dell'UE di agire, proteggere, investire e collaborare nel campo della Sicurezza e Difesa» (Stilo, 2023).

Una volontà e tre interpretazioni

Prospettive divergenti caratterizzano il dibattito sull'ASE. Nella trattazione particolare del comparto Sicurezza-Difesa, i tre Paesi si dividono tra un approccio tradizionalmente francese, favorevole a una sempre maggiore autonomia dell'UE dalla

² Brustlein, C. (2018) fa risalire la nascita del concetto al *White paper on defence and national security* francese del 1994.

³ *Cit.*, European External Action Service (EEAS) (2016).

NATO, e uno italo-tedesco, che concepisce la Difesa UE in sinergia con la NATO, ma vuole garantire al vecchio continente delle capacità e un margine di manovra maggiori (Coticchia, 2023). Molti stati membri non nascondono i propri dubbi sulle dinamiche di accentramento del potere decisionale nelle mani di alcuni Stati, specialmente in merito a una giustapposizione del progetto di ASE rispetto alla NATO (Tocci, 2021).

Ribaditi da Emmanuel Macron nel famoso discorso tenuto alla Sorbona, gli obiettivi fondamentali che la Francia ricerca nell'ASE declinano il concetto seguendo logiche di *hard power*: lo sviluppo di una cultura strategica condivisa in materia di Sicurezza e Difesa, un'integrazione sempre maggiore delle forze armate degli stati membri dell'UE e, infine, la creazione di una forza militare strutturata e genuinamente europea, dotata di un budget dedicato. Più volte il Presidente francese ha incalzato la politicizzazione del dibattito, tentando di descrivere una «civiltà europea» come distinta da altre «tradizioni», americana e cinese (Macron, 2018), un'Europa «à plusieurs vitesses» (Macron, 2017; 2023); o definendo la NATO in uno stato di «*mort cérébrale*» (Le Figaro, 2019). Roma e Berlino tendono a non sposare questa visione, giudicandola poco coerente con i valori europei, universali e aperti, e potenzialmente dannosa per la politica estera dell'UE. In senso generale, la Francia percepisce l'ASE in quanto strumento di preservazione della propria sovranità nazionale, o di estensione della propria influenza, con l'aspirazione di divenire ago della bilancia della futura Europa della difesa (Česnakas e Juozaitis, 2023).

La Germania cerca nell'ASE un possibile volano di interessi nel contesto del mercato unico europeo e vede la necessità di una maggiore integrazione degli stati membri. Berlino giudica l'ASE come un'opportunità per estendere e approfondire l'interdipendenza europea, preferendo edulcorare il concetto declinandolo come ricerca di 'sovranità' – piuttosto che di 'autonomia', termine considerato dannoso per i rapporti, sia commerciali che militari, con partner come gli USA o la Cina. Il filo conduttore delle scelte tedesche dimostra come, tanto nell'ASE quanto in altri contesti quali la PESCO, la Germania preferisca adottare un atteggiamento inclusivo. Questo crea spesso attriti con le linee francese e italiana, disposte alla creazione di nuclei ristretti d'azione politica e all'esclusione di alcuni dei partner interessati, al fine di rendere i progetti d'integrazione della Difesa più ambiziosi o efficaci (Tocci, 2018).

Roma è favorevole alla visione di un'Europa più presente sullo scacchiere geopolitico internazionale, sostenendo che il progetto di integrazione europea debba necessariamente richiedere agli stati membri una maggiore cessione di sovranità, anche in materia di Difesa⁴. L'Italia non sostiene però l'idea della creazione di un esercito comune europeo, preferendo una più profonda integrazione degli apparati difensivi UE-NATO, spazio per il quale intende proporsi come «cerniera tra Alleanza Atlantica e UE in virtù della propria collocazione geografica, storia e tessuto relazionale» (Stilo, 2023). Un altro aspetto del dibattito riguarda l'estensione, sia territoriale che settoriale, dell'applicazione del concetto di autonomia. Mentre Francia e Germania sono favorevoli a una limitazione dell'ASE entro le frontiere del più stretto vicinato europeo, l'Italia punta a una sua estensione al Mediterraneo allargato e all'Africa sub-sahariana, aree considerate di massimo interesse strategico da Roma (Marrone, 2020). Infine, Berlino e Roma⁵

⁴ L'Italia partecipa alla maggior parte dei progetti PESCO (43 su 60, seconda solo alla Francia), sostenendo la linea favorevole alla cooperazione europea negli investimenti congiunti nello sviluppo di capacità militari, oltre che nella condivisione delle conoscenze esistenti a livello comunitario (Stilo, 2023).

⁵ Si cita la definizione riportata in Stilo, A. (2023, p. 77). «L'Italia traduce l'aspirazione verso una maggiore autonomia strategica UE – che deve essere perseguita con convinzione e ambizione – in termini di capacità

interpretano l'ASE in una prospettiva molto più ampia delle sole politiche di sicurezza e difesa, sulle quali si concentrano invece i maggiori sforzi francesi (Stilo, 2023). Questo discorso sta creando un crescente consenso tra gli stati membri, definendo il percorso che ha portato la tradizionale interpretazione di ASE basata sul modello francese a un nuovo paradigma, che attualmente caratterizza l'idea di autonomia strategica “aperta”⁶.

Conclusioni

Il lavoro ha proposto una trattazione generale dell'ASE per comprendere le ragioni sottostanti agli indirizzi e alle esigenze dei tre Stati in merito al progetto strategico europeo. Sebbene in disaccordo sul metodo, i tre Stati manifestano una chiara congruenza d'intenti rispetto all'ASE.

Con il ritorno della guerra in Europa, il progressivo *phasing-out* statunitense dagli affari europei e i rischi dovuti alla sempre maggiore strumentalizzazione delle interdipendenze economiche, gli stimoli al dibattito si fanno via via più pressanti. Ciononostante, le dinamiche di competizione interne all'UE e le divergenze sulla definizione del concetto di ASE contribuiscono senza dubbio al rallentamento dell'intero meccanismo. Tuttavia, si ritiene affrettato giudicare l'evoluzione del progetto solo su queste basi, per le ragioni che seguono.

In primis, come ben esposto da Deschaux-Dutard (2022), l'apporto franco-tedesco allo sviluppo della discussione ha dei limiti, definiti dalle visioni divergenti dei due Stati nella percezione delle minacce, nel portato storico-culturale e strategico, nella competizione per le risorse. Se da una parte questo rallenta il processo di definizione di ASE, al contempo esso lascia aperti degli spiragli per la partecipazione collettiva, con proposte diverse da parte degli altri stati membri. Inoltre, è opportuno contestualizzare le diverse posizioni in materia di Sicurezza e Difesa collettiva – in quanto argomenti centrali per l'ASE – dei tre Stati oggetto del presente studio. Esistono, a livello europeo e internazionale, almeno otto *framework* difensivi comprendenti stati membri dell'UE. La Germania è membro di ben quattro di essi; Francia e Germania assieme formano parte integrante di tre di essi; mentre Francia, Italia e Germania insieme rientrano in solo due di essi (Retter et al., 2021)⁷.

In definitiva e in linea con la tradizione delle dinamiche decisionali comunitarie, la definizione del concetto di ASE dipende in larga parte dalla volontà politica dei 27 stati membri dell'UE. Per queste ragioni si ritiene opportuno concludere il presente lavoro con una generale presa d'atto della presenza di una volontà intrinseca – dei tre stati analizzati

che consentano all'Unione di operare come *Global Security Provider*, entro un'architettura nella quale la Difesa funge da strumento di una più ampia gamma di capacità multidimensionali a disposizione dell'UE».

⁶ Trade Policy Review (2021): una strategia di apertura al commercio e agli investimenti per la ripresa economica; la responsabilità per un mondo più verde e più equo, con l'obiettivo di rafforzare la sostenibilità e la resilienza delle catene del valore; e assertività contro le pratiche sleali che minano l'efficacia delle istituzioni multilaterali (si confronti con Botti et al., 2021).

⁷ Germania: NATO, PESCO, EI2, Northern Group; Francia: NATO, PESCO, EI2; Italia: NATO, PESCO. Con ciò si vuole indurre una riflessione sulla necessità di considerare i diversi “bisogni” di sicurezza collettiva dei tre Stati, che necessariamente incidono anche sul progetto di ASE, specialmente sulla sua estensione ad altri settori strategici.

– di pervenire a una definizione concreta e condivisa di ASE, in attesa di un consenso che ne permetta un'edificazione effettiva.

Punti essenziali

- Le radici dell'autonomia strategica europea sono rintracciabili nel portato storico francese, sebbene la sua formulazione sia cambiata nel corso degli anni assumendo le fattezze dettate dall'approccio italo-tedesco;
- Italia, Francia e Germania sono concordi sulla necessità di sviluppare il concetto, sebbene esistano numerose divergenze in termini di interpretazione del termine "autonomia", di estensione settoriale e geografica delle policy necessarie, di inclusività o meno di Stati non allineati, dei metodi e le strategie di implementazione;
- Mentre la Francia adotta un atteggiamento più radicale e netto sulla volontà di pervenire a un'autonomia europea de facto in materia di sicurezza e difesa, Germania e Italia adottano un approccio che mira all'integrazione della difesa europea con l'architettura securitaria della NATO.

Bibliografia

- Botti, F., Castelli, C., Giangaspero, G. (2021). *EU Open Strategic Autonomy in a Post-Covid World: An Italian Perspective on the Sustainability of Global Value Chains*. IAI Papers 21(37). Roma: Istituto Affari Internazionali.
- Brustlein, C. (2018). *European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility*. Editoriaux de l'Ifri, Ifri, 16 novembre 2018.
- Česnakas, G. (2023). *European Strategic Autonomy. The Origins Story*. In Česnakas, G., Juozaitis, J. (a cura), *European Strategic Autonomy and Small States' Security: in the shadow of power*. London: Routledge, 14-33.
- Česnakas, G., Juozaitis, J. (2023). *European Strategic Autonomy and Small States' Security: in the shadow of power*. London: Routledge.
- Commissione europea, Joint Research Centre (2021). *Shaping and securing the EU's Open strategic autonomy by 2040 and beyond*. Bruxelles: Publications Office of the European Union.
- Commissione Europea, Trade Policy Review (2021). *An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. Consultabile su <https://eur-lex.europa.eu>.
- Coticchia, F. (2023). *L'Evoluzione della Dottrina della NATO tra Crisis Management e Difesa Territoriale*. In Natalizia, G., & Termine, L. *La NATO verso il 2030*. Bologna: Il Mulino.
- Deschaux-Dutard, D. (2022). *European defence in an interpolar context: explaining the limitations of French-German contribution to European strategic autonomy*. *Defence Studies*, 22(4), 591-608.
- Engelbrekt, K. (2022). *Beyond Burdensharing and European Strategic Autonomy: Rebuilding Transatlantic Security After the Ukraine War*. *European Foreign Affairs Review* 27 (3), 383–400.
- EEAS – European External Action Service (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, 4. Consultabile su <https://www.eeas.europa.eu>.
- EEAS – European External Action Service (2020). *Why European strategic autonomy matters*. Consultabile su <https://www.eeas.europa.eu>.
- EEAS – European External Action Service (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*. Consultabile su <https://www.eeas.europa.eu>.
- Lippert, B., Ondarza, N., Perthes, V. (2019). *European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests*. Berlino: Stiftung Wissenschaft und Politik / German Institute for International and Security Affairs. Consultabile su <https://www.swp-berlin.org>.
- Macron, E. (2017 A). *Initiative pour l'Europe*. Consultabile su <https://www.elysee.fr>.
- Macron, E. (2017 B). *Speech by President Emmanuel Macron - Ambassadors' Week 2017*. Consultabile su <https://www.diplomatie.gouv.fr>.
- Macron, E. (2018). *Discours du Président de la République Emmanuel Macron, Aix-la-Chapelle (10 mai 2018)*. Consultabile su <https://www.france-allemande.fr>.
- Macron, E. (2019). *Pour Emmanuel Macron, l'Otan est en état de « mort cérébrale »*. Consultabile su <https://www.lefigaro.fr>.

- Macron, E. (2023). *Ambassadors' Conference - Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic (Paris, 28/08/2023)*. Consultabile su <https://basedoc.diplomatie.gouv.fr>.
- Major, C., Mölling, C. (2020). *Autonomie stratégique européenne : arrêtons de nous enliser dans les débats toxiques*. Consultabile su <https://www.ifri.org>.
- Marrone, A. (2020). *La Politica di Sicurezza nel Vicinato Meridionale. A view from Rome. Peace and Security*. Roma: Fondazione Friedrich Ebert.
- Miró, J. (2023). *Responding to the global disorder: the EU's quest for open strategic autonomy*. *Global Society*, 37(3), 315-335.
- Retter, L., Pezard, S., Flanagan, S., Germanovich, G., Grand Clement, S., Paille, P. (2021). *European strategic autonomy in defence*. Cambridge: RAND Europe, 35.
- Stilo, A. (2023). *L'autonomia strategica europea per la difesa e l'azione esterna: strategie, modelli di cooperazione, lezioni apprese per l'Italia*. Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa. Roma: Tipografia del Centro Alti Studi per la Difesa.
- Tocci, N. (2018). *Towards a European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed?* In *Journal of Common Market Studies* 56, 131-141.
- Tocci, N. (2021). *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Roma: Istituto Affari Internazionali. Consultabile su <https://www.iai.it>.

CAPACITÀ DI TRASPORTO AERONAVALE E DI PROIEZIONE IN AMBITO EUROPEO

AURELIO GIAN SIRACUSA*

Introduzione

L'Unione Europea da diversi anni ha in corso un processo di coordinamento soprattutto nel settore del trasporto e del rifornimento aereo, mentre nel settore navale il predetto coordinamento è in atto per operazioni navali (ad esempio Atalanta). In Europa si scontano decenni di procurement finalizzato ad acquistare velivoli da trasporto tattico a corto e medio raggio, tralasciando completamente il settore strategico ed a lungo raggio, quest'ultimo gestito quasi nella totalità dalla United States Air Force con velivoli C-5B Galaxy e C-17 Globemaster III (circa 300 velivoli), con le modeste eccezioni di Royal Air Force (8 C-17) e Royal Canadian Air Force (6 C-17), nonché della minima forza NATO Airlift Management Programme - NAMP (su 3 C-17 comunque gestiti dalla USAF). Attualmente, vi è uno spostamento verso l'alto delle capacità di trasporto sia come carico utile sia come raggio d'azione ed autonomia di trasferimento, grazie a nuovi velivoli in via di immissione in linea.

Nel settore del rifornimento aereo, capacità di proiezione strategica di primaria importanza, la situazione è positiva quantomeno a livello qualitativo grazie all'immissione in servizio con le principali Forze Aeree europee di moderni velivoli atti a questo scopo ed a missioni a lungo raggio di trasporto merci/passeggeri, oltre che per evacuazione sanitaria, missione quest'ultima divenuta di strettissima attualità a causa della pandemia di Covid-19 che ha flagellato il pianeta tra il 2020 ed il 2021. Nel settore navale vi sono diverse iniziative, tra cui le più importanti a cui partecipa il nostro Paese sono EUROMARFOR, una sorta di comando navale europeo, e la SIAF, una forza congiunta con la Spagna per operazioni anfibe. Per il dominio marittimo la strada per intese di maggior ampio respiro è ancora in salita, ma sono stati gettati i semi per iniziare a costruire navi di egual tipo e questo è un significativo cambio di passo.

Velivoli da trasporto e da rifornimento in volo

Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna partecipano all'iniziativa European Air Transport Command (EATC), volta a creare un'organizzazione unica per la mobilità aerea militare, compresi i trasporti, il rifornimento in volo e l'evacuazione aero medica in Europa. L'obiettivo generale perseguito dal EATC è migliorare l'efficacia e l'efficienza degli sforzi di trasporto aereo militare dei Paesi membri. L'EATC non dispone di velivoli di sua appartenenza ma gestisce quelli messi a disposizione dalle singole Aeronautiche; allo stato attuale può contare su oltre 170 velivoli di vario tipo. La diversità di questa flotta multinazionale con circa 20 tipi di aeromobili conferisce all'EATC una flessibilità unica e l'opportunità di ottimizzare le missioni e migliorare l'efficienza e l'efficacia richieste. Grazie ad uno staff integrato, EATC gestisce l'intero processo dalla pianificazione e assegnazione dei compiti al controllo sia in tempo di pace che in tempi di crisi. I modelli principali dei velivoli da trasporto impiegati dai Paesi aderenti al EATC sono i Lockheed Martin C-130 Hercules ed Airbus A400M Atlas, ai quali si sta aggiungendo, come sostituto del C-130, il KC-390 Millennium della brasiliana Embraer.

Il C-130, giunto alla versione J, solca i cieli europei e mondiali da più di sessanta anni; è un velivolo che ha una capacità di trasporto massima di circa 21 tonnellate, volume area di carico pari a 170,5 mt cubi, raggio d'azione di circa 3.100 km senza rifornimento in volo. Tra

* Ares Difesa.

i Paesi aderenti all'EATC l'Italia ne ha in servizio una ventina, mentre Francia e Germania hanno creato un Gruppo congiunto con sede in Francia che opera cinque C-130J-30 e cinque KC-130J. L'A400M ha una capacità di trasporto massima di 37 tonnellate, volume area di carico pari a 340 mt cubi, raggio d'azione massimo di 8.900 km. La Germania ha in ordine 53 A400M con consegne quasi terminate, la Francia ne ha richiesti 50 (consegnati circa la metà), la Spagna 17 e Belgio con il Lussemburgo che gestisce un Gruppo congiunto di 8 Atlas. Il KC-390 in via di acquisizione da parte dei Paesi Bassi in 4 esemplari ha una capacità di trasporto massima di 26 tonnellate, volume area di carico pari a 169 mt cubi e raggio d'azione di 2.500 km senza rifornimento in volo. I Millennium sostituiranno i C-130H in servizio dagli anni Settanta; Portogallo ed Ungheria hanno selezionato il velivolo da trasporto brasiliano; stessa scelta è stata ora effettuata dall'Austria. Tutti e tre i tipi di velivoli possono ricevere e rifornire di carburante altri velivoli simili o di altro tipo aumentando la capacità di avio rifornimento europee ed alleate; sia gli A400M che i KC-130J possono rifornire in volo anche gli elicotteri dotati dell'apposita sonda ed in futuro anche Unmanned Air Systems sempre più diffusi per missioni Intelligence, Sorveglianza e Ricognizione (ISR) e per compiti di combattimento (UCAV).

In ambito EATC per il rifornimento in volo sono sempre più diffusi gli Airbus A330 MRTT, frutto della felice conversione del velivolo civile A330-900 in velivolo per rifornimento in volo, trasporto a lungo raggio di merci e personale ed evacuazione sanitaria. Gli A330 MRTT sono affiancati dai Boeing KC-767A, in dotazione all'Aeronautica Militare che, per diversi anni, hanno rappresentato i principali modelli di aerocisterna in Europa e tra i più apprezzati al mondo per la loro flessibilità e capacità di rifornire ogni tipo di modello (in grado di ricevere carburante in volo) in servizio nelle Forze Armate Statunitensi, dei Paesi Alleati e partner. Attualmente, l'Italia ha in corso un programma di potenziamento della linea di aviocisterne, oggi basata sui citati KC-767A e KC-130J, con il Boeing KC-45A Pegasus, una versione sempre derivata dal 767, studiata appositamente per le esigenze dell'USAF, di cui saranno acquistati sei esemplari parzialmente finanziati con la permuta dei quattro KC-767A oggi operativi.

Aspetti marittimi

In ambito UE nel settore navale opera la Forza Marittima Europea (EUROMARFOR), una Forza Marittima Multinazionale che può condurre operazioni navali, aeree e anfibe, a composizione variabile in base alle esigenze della missione assegnata. EUROMARFOR è un'unità operativa comune per la gestione di forze militari di difesa marittima, organizzata nel 1995 da Italia, Francia, Portogallo e Spagna il cui scopo è quello di affiancare le operazioni europee condotte in conformità alla Dichiarazione di Petersberg del 19 giugno 1992 nel quadro dell'UEO. EUROMARFOR può contare su un massimo di 5 mila uomini e su 8-10 unità navali e non dispone di un organico permanente, ma di unità indicate dagli Stati membri che, di volta in volta, sono riunite per rispondere alle esigenze della missione affidata. Rientrano nelle attività di EUROMARFOR missioni come controllo marittimo, operazioni umanitarie e di evacuazione, missioni di mantenimento della pace, operazioni di gestione delle crisi (pattugliamento marittimo, sminamento, etc.) e missioni di rafforzamento della pace.

EUROMARFOR è aperta alla partecipazione di altri Paesi membri della UE, che inviano loro ufficiali di collegamento presso la cellula permanente di comando multinazionale condotto a rotazione dalla Marina Militare, Marine Nationale, Armada Española e Marinha Portuguesa. EUROMARFOR può essere schierata sia all'interno di Operazioni della NATO, agendo come parte del pilastro europeo della NATO, sia sotto il mandato di altre organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite, l'OSCE o qualsiasi altra coalizione multinazionale.

Altra iniziativa di interesse è la SIAF o Forza Anfibia Italo-Spagnola nata nel 1998, in cui è integrata la Spanish Italian Landing Force (SILF), uno dei gruppi da combattimento creati per rispondere alle esigenze della politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea. Peraltro, la SIAF è anche polo anfibio NATO che si va ad aggiungere al Gruppo Anfibio statunitense presente nel teatro europeo ed alla Forza anfibia congiunta tra Regno Unito e Paesi Bassi. La SIAF dispone delle principali unità della Marina Militare, le portaerei Cavour e Garibaldi (nel prossimo futuro la nuova unità multiruolo Trieste) e dell'Armada, la portaeromobili d'assalto anfibio (LHD) Juan Carlos I, oltre delle unità da trasporto e sbarco (LPD) San Marco, San Giorgio e San Giusto da parte italiana, Galicia e Castilla per la Spagna. La SIF è formata dai fucilieri del Tercio de Armada (TEAR) dal quale dipende la Brigata di Fanteria di Marina (BRIMAR) e dalla Brigata Marina San Marco della Marina Militare. Per la Marina Militare, oltre la citata LHD Trieste, è in programma la costruzione di nuove unità da trasporto e sbarco che sostituiranno le veterane San Marco e San Giorgio, quasi ormai quarantennali, e la San Giusto, più "giovane" rispetto alle prime due LPD, impiegata anche con funzioni di nave scuola; l'Armada ha avviato il programma di rinnovo delle LPD.

Più complessa è la questione del trasporto e proiezione navale, perché in questo settore le iniziative comuni latitano o sono embrionali; le Marine europee affidano compiti di trasporto a compagnie mercantili private e/o stipulano contratti di affitto di lungo periodo per questa tipologia di servizio e, più di rado, acquistano navi RO-RO affidate peraltro ad equipaggi civili. Qui, oltre la normativa internazionale entrano in gioco anche le normative nazionali per cui difficilmente è possibile replicare quanto avviene per il settore aereo in cui opera EATC. Un'iniziativa sicuramente positiva da replicare è quella Italiana e Francese che collaborano nel programma delle Logistic Support Ships per le rispettive Marine, un vero e proprio programma internazionale gestito da OCCAR, l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti, che prevede la costruzione di quattro unità per la Marine Nationale e due più una in opzione per la Marina Militare.

Conclusioni

L'Unione Europea ha messo in campo alcune iniziative volte a rispondere alle esigenze di difesa e sicurezza che, alla luce dei recenti accadimenti in Ucraina, nel Mediterraneo, Libia e Sahel non possono essere più differite e devono essere affrontate in modo corale, perché sono eventi troppo grandi e complessi per essere gestiti da un singolo Paese membro.

Nel settore della Difesa sono stati compiuti grandi passi in avanti con il lancio dello European Defence Fund e le iniziative connesse che servono a finanziare progetti di ricerca e sviluppo avanzati, tra cui una serie di programmi, ad esempio l'EuroDrone ed European Patrol Corvette, che porteranno decine di sofisticati sistemi aerei a pilotaggio remoto e decine di nuove corvette/pattugliatori d'altura ad entrare in linea con le principali aeronautiche e marine europee, programmi gestiti dall'industria della difesa europea.

Sicuramente, l'adozione di sistemi d'arma ed operativi comuni rappresenta un passo importante verso la integrazione delle Forze Armate dei Paesi membri, nonché il rafforzamento e la razionalizzazione del comparto industriale militare a livello europeo. La stessa decisione della European Defence Agency di sovrintendere a programmi di allestimento di munizioni e di altri sistemi di difesa, nonché di supportare con un apposito fondo di ristoro i Paesi membri che aiutano fattivamente l'Ucraina nel conflitto con la Russia, rappresenta sicuramente un'importante svolta ed accelerazione nell'ambito dell'Unione.

Sarà da verificare se nel prossimo futuro a queste iniziative importanti corrisponderà anche la volontà dei singoli Stati di cedere parti sempre più significative della loro esclusiva sovranità in tema di difesa e sicurezza alla Commissione per gestire queste complesse funzioni; su questo punto si gioca probabilmente tutto il futuro della Unione Europea, non più solo entità

sovrnazionale di tipo economico-finanziario e culturale, ma vero e proprio soggetto con una propria politica estera e militare.

Punti essenziali

- I Paesi dell'Unione Europea aumentano e migliorano le capacità di trasporto nel settore tattico medio e pesante nonché quelle del rifornimento in volo al fine di potenziare la proiezione ed il supporto delle forze operative a lungo raggio;
- Nessuno dei Paesi dell'Unione Europea ha in servizio velivoli della classe C-5/C-17 da trasporto strategico pesante a lungo raggio; è un'esigenza che dovrà essere colmata anche ricorrendo ad un'iniziativa europea che coinvolga le industrie aeronautiche del settore anche extra europee;
- Nel settore marittimo delle capacità di trasporto e di supporto la cooperazione europea è agli albori e l'iniziativa italo-francese delle Logistic Support Ship è un esempio perfettamente riuscito di partnership che può e deve essere ripetuto dalle Marine dei Paesi dell'Unione Europea.

GLI INTERVENTI MILITARI DELL'UE NEL MEDITERRANEO ALLARGATO E IN AFRICA SUBSAHARIANA

JEAN MARIE REURE*

Introduzione

Già dalla prefazione alla Bussola Strategica per la Sicurezza e la Difesa (2022) si evince chiaramente la volontà dell'Unione Europea di divenire un "fornitore di sicurezza" più capace e un "partner globale per la pace e la sicurezza internazionale" più forte. *Conditio sine qua non* per raggiungere questi obiettivi è quello di sviluppare un'autonomia strategica a livello Europeo, che consenta al Vecchio Continente di salvaguardare i propri valori e interessi in autonomia, collaborando attivamente con altri partner internazionali su un piano di eguaglianza. A tal riguardo si possono evidenziare alcuni notevoli sviluppi: già nel 2018 viene lanciata l'iniziativa "Capacity Building for Security and Development" (CBSD) che mira a supportare attività militari che promuovano uno sviluppo sostenibile. Si può poi notare come negli scorsi anni gli aiuti comunitari allo sviluppo e diversi fondi fiduciari dell'UE siano stati utilizzati per progetti che hanno una chiara dimensione securitaria. Infine, la creazione nel 2021 dello Strumento Europeo per la Pace (EPF), volto a consolidare la capacità dell'Unione di prevenire conflitti, costruire la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, ribadisce la volontà delle istituzioni europee di diventare una "potenza geopolitica credibile" (Deneckere, Neat, Hauck, 2020). Più in generale questi recenti sviluppi si inseriscono in un ormai ventennale sforzo dell'UE di sviluppare una propria capacità di intervento in paesi terzi nell'ambito di operazioni di gestione delle crisi (*crisis management*) e di rafforzamento delle capacità locali (*capacity-building*). Per quanto concerne il fianco sud dell'UE, ossia il cosiddetto "Mediterraneo allargato" e l'Africa subsahariana, gli evidenti interessi dell'Unione Europea nel controllare i fenomeni migratori e nel proiettare stabilità in una regione di importanza strategica si scontrano però con un contesto politico incerto e mutevole, caratterizzato da una forte competizione internazionale. È quindi necessario comprendere quali siano le opportunità, i limiti e i rischi di una maggiore presenza dell'Unione Europea nella sponda sud del Mediterraneo.

Proiettare stabilità: opportunità, limiti e rischi

La sostanziale incapacità degli Stati Uniti e dei suoi partner internazionali di stabilizzare, anche dopo costosi e protratti interventi diretti, paesi quali l'Afghanistan, l'Iraq o la Somalia ha radicalmente cambiato il modo occidentale di concepire questo tipo di interventi (Randazzo, 2017). Interventi volti a costruire o ricostruire stati ed istituzioni di paesi terzi hanno infatti progressivamente lasciato spazio a sforzi altamente contestuali e adattivi, caratterizzati per la loro flessibilità e per la minor incidenza in termini di costi e impegni (Moe e Müller, 2017). In questo contesto si è potuto notare un progressivo quanto diffuso riposizionamento dell'Occidente nei confronti dell'Africa (Kristiansen e Hoem, 2021), dovuto in primo luogo ad un cambiamento delle priorità strategiche di Washington, ora incentrate sostanzialmente sulla Cina e il Sud Est Asiatico. Non è quindi un caso che nell'ultima revisione della strategia per la sicurezza nazionale americana poco più di un paragrafo sia dedicato al continente africano (White House, 2022). Considerato il ruolo strategico che l'Africa riveste sul piano economico, energetico e securitario per l'Europa, il progressivo disimpegno americano rappresenta quindi una formidabile occasione per l'UE di mettere alla prova le proprie capacità come fornitore internazionale di sicurezza. Esistono però anche dei limiti notevoli, che occorre non trascurare.

* Università degli Studi di Genova.

In primo luogo, le condizioni per un successo “strategico” potrebbero non essere presenti nel fianco sud. Infatti, l’ingresso nella NATO o l’integrazione europea (o forme di partenariati speciali) non possono essere utilizzati come “ricompense” per l’adattamento politico e militare dei paesi a sud del Mediterraneo, a differenza di quanto avvenuto con numerosi paesi del fianco est (Larsen e Koheler, 2020). Un ulteriore ostacolo, di tipo reputazionale, è rappresentato dal passato coloniale di alcuni stati membri (Francia in primis), che non solo espone l’UE ad eventuali accuse di interferenze neocoloniali, ma che è altresì abilmente sfruttato da rivali strategici quali la Russia per screditarne l’operato (Laruelle e Limonier, 2021). In secondo luogo, l’intensa competizione “geopolitica” in Africa ha di fatto aumentato “l’offerta” internazionale in termini di aiuti per lo sviluppo e partenariati a carattere militare, diminuendo conseguentemente il margine di manovra degli stessi fornitori (Maryon, 2023). Questo fa sì che i recipienti degli aiuti internazionali siano sempre meno disposti a cimentarsi in riforme della governance politica, militare ed economica necessarie quanto politicamente costose, mostrando invece una marcata preferenza per iniziative di breve termine a carattere essenzialmente transazionale. Il rischio per l’Unione Europea è quindi quello di foraggiare iniziative che accrescono il potere relativo delle élite al potere, senza ottenere alcun progresso in termini di sicurezza, controllo delle frontiere e sviluppo. Infine, se l’UE sempre più ricorre a iniziative di tipo militare per proiettare i propri interessi a sud del Mediterraneo, occorre notare come queste forme di “diplomazia cinetica” (Matisek, 2018) non possano sostituire la più tradizionale diplomazia *latu senso*. L’impiego dello strumento militare non costituisce infatti una risposta adeguata ai problemi di carattere sociale, politico ed economico che affliggono numerosi paesi africani. Iniziative di natura tecnica non possono quindi prescindere da più ampi progetti a carattere politico. L’assistenza di carattere militare fornita a numerosi paesi del Sahel sembra ad esempio non aver dato luogo ai risultati sperati, proprio perché la prospettiva eminentemente tecnica adottata da missioni quali EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali ed EUTM Mali non si è rivelata in grado di risolvere pressanti problemi governance (Raineri e Baldaro, 2020; Raineri, 2016). Corruzione, clientelismo, mancanza di trasparenza e controllo democratico delle forze armate e rispetto dei diritti dell’uomo necessitano dunque in primo luogo di risposte politico-diplomatiche.

Se i punti discussi finora costituiscono dei limiti strutturali legati alla capacità europea di proiettare stabilità a sud del Mediterraneo, una reale autonomia strategica dell’UE in questa regione può concretizzarsi solo tenendo in considerazione alcuni rischi. La prima sfida è sicuramente quella della coordinazione fra stati membri. Come si è potuto notare nel caso del Niger (Wilén, 2021), del Gambia (Dwyer, 2021), del Mali e del Burkina Faso (Marsh e Rolandsen, 2021; Raineri e Baldaro, 2020) l’UE non è riuscita a coordinare efficacemente le diverse iniziative bi e multilaterali, che hanno di fatto dato luogo a una congerie di programmi e azioni che ha minato l’essenziale unità degli sforzi. L’esistenza di diversi programmi che talvolta si sovrappongono non solo rischia di sopraffare le limitate capacità locali, ma tende anche a favorire corruzione e clientelismo che diminuiscono inevitabilmente l’efficacia dell’assistenza europea. Inoltre, l’esistenza di interessi e agende divergenti fra gli stessi stati membri dell’UE ha portato alcuni a parlare di “assemblaggi securitari” (Kalfelis, 2021; Tholens, 2021; Frowd e Sandor, 2018) continuamente soggetti a dinamiche di contrattazione fra fornitori stessi oltre che fra fornitori e recipienti. Conseguentemente il rischio per l’UE è quello di cimentarsi in interventi che progressivamente adottano una logica a sé, cioè meno attenti all’impatto che hanno concretamente sul campo. Laddove si è potuta osservare unità di intenti e coordinazione fra fornitori di sicurezza, come nel caso dello sforzo internazionale contro il fenomeno della pirateria nel Corno d’Africa (Ruzza, 2020), i risultati non sono invece mancati. Un secondo elemento è essenziale per una piena realizzazione dell’autonomia strategica Europea in Africa: l’effettiva implementazioni di programmi che mirino a rafforzare le capacità locali di controllo e supervisione delle autorità civili nei confronti di quelle militari. Un’eccessiva attenzione al rafforzamento delle capacità militari e di sicurezza locali rischia

infatti di accrescere esponenzialmente il potere relativo dell'apparato militare a scapito di quello civile, favorendo così l'insorgenza di colpi di stato e regimi repressivi (Matissek e Reno, 2019). L'ondata di colpi di stato che ha attraversato il Sahel fra il 2020 e il 2023, può infatti essere letta anche sotto questa luce, cioè, almeno in parte, come il risultato di una crescente "securitizzazione" della regione (Baldaro, 2022; Raineri e Strazzari, 2019). A questi due rischi si aggiunge quello della relativa rigidità degli accordi di sicurezza che l'Unione Europea e i suoi stati membri stringono con i partner africani. Sebbene meno costosi e impegnativi rispetto ad interventi diretti, si tratta comunque di sforzi notevoli. Presa la decisione di supportare l'apparato di sicurezza di un partner, sarà quindi difficile per un fornitore internazionale ritirare il proprio supporto, anche di fronte a palesi violazioni degli accordi da parte del recipiente (Matissek, 2020). Questo non solo disincentiva i paesi recipienti a non rispettare gli impegni presi, ma crea anche dei pericolosi precedenti. Un esempio lampante è quello del Ciad. Sebbene il paese riceva sostanziali aiuti militari da Parigi, il paese è di fatto guidato da una giunta militare che non appare intenzionata ad indire elezioni. Perché quindi condannare i colpi di stato in Niger, in Mali e in altri paesi africani quando uno degli alleati d'eccellenza dell'UE nella guerra al terrorismo nel Sahel è anch'esso guidato da una giunta militare?

Conclusioni

Sebbene esuli dallo scopo del presente contributo, rischi e limiti dell'impegno UE in Africa portino ad interrogarsi su cosa realmente significhi autonomia strategica. Da un lato, come dimostrano gli sforzi dell'UE di sviluppare delle proprie capacità di intervento in paesi terzi, l'elemento capacitario è dirimente. In altre parole, non c'è autonomia senza capacità di agire "in proprio" a tutela degli interessi dell'Unione Europea e dei suoi stati membri. Dall'altro però rimane il fatto che gli interessi, quali che siano, dell'UE come istituzione sovranazionale non coincidono perfettamente con quelli degli stati che ne sono membri. Un rafforzamento delle capacità di coordinazione, supervisione e direzione degli sforzi individuali dei suoi stati membri sembra pertanto necessario al fine di sviluppare una reale autonomia strategica dell'UE. Per quanto concerne l'impegno dell'Unione nella stabilizzazione della sponda sud del Mediterraneo, sino ad ora paesi che hanno un legame storico con l'Africa (come la Francia), hanno sostanzialmente svolto un ruolo di guida nella politica estera UE. L'impegno degli uni, e il tiepido supporto degli altri, hanno però determinato uno scollamento fra priorità dell'Unione e di alcuni dei suoi stati membri. Definire chiaramente le priorità strategiche dell'Unione, e costruire un consenso più o meno ampio attorno ad essi è però essenziale. In un contesto caratterizzato da una forte competizione internazionale, scegliere alcuni partner strategici dell'Europa in Africa (e non già dei suoi stati membri), permetterebbe infatti un'azione europea più coordinata, mirata ed efficace sia sul piano militare sia su quello politico.

Punti essenziali

- Il disimpegno degli USA dal continente africano rappresenta un'opportunità per l'Europa di mostrarsi come un fornitore di sicurezza credibile. È però necessario tenere in conto la forte competizione internazionale in questo teatro; pertanto, si raccomanda una maggiore flessibilità nell'imporre condizioni all'assistenza che gli stati membri intendono fornire a paesi terzi;
- Lo strumento militare da solo non può risolvere problemi di natura eminentemente politica. Pertanto, è necessario che forme più tradizionali di diplomazia complimentino e guidino l'utilizzo delle forze armate nel proiettare stabilità;

- La coordinazione fra stati membri dell'UE nella definizione e nell'implementazione di missioni volte a proiettare stabilità rimane una condizione sine qua non per il successo di questi sforzi. Maggiore unità di sforzi e intenti è quindi necessaria, onde evitare il duplicarsi di iniziative complementari e talvolta sovrapposte.

Bibliografia

- Baldaro, E. (2022). *Sahel: Geopolitiche di una crisi. Jihadismo, fragilità statale e intervento internazionale*. Carocci Editore.
- Deneckere, M., Neat, A., Hauck, V. (2020). *The future of EU security sector assistance: Learning from experience*. ECDPM Paper (ECDPM, May 2020), Consultabile su <https://ecdpm.org/publications/future-eu-security-sector-assistance-learning-experience>.
- Dwyer, M. (2021). *Security force assistance to The Gambia following the 2017 political transition: A recipe for further fragmentation?*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(5), 630-646.
- European Union (2022). *Strategic Compass for Security and Defense*. Consultabile su https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en.
- Frowd, P. M., Sandor, A. J. (2018). *Militarism and its limits: Sociological insights on security assemblages in the Sahel*. *Security Dialogue*, 49(1-2), 70-82.
- Kalfelis, M. C. (2021). *With or Without the State: Moral Divergence and the Question of Trust in Security Assemblages in Burkina Faso*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(5), 598-613.
- Kristiansen, M., Hoem, N. (2021). *Strategic utility of security sector assistance, from a small state perspective*. *Defense & Security Analysis*, 37(3), 295-327.
- Larsen, J. A., Koehler, K. (2020). *Projecting Stability to the South: NATO's "New" Mission?*. *Projecting Resilience Across the Mediterranean*, 37-62.
- Laruelle, M., Limonier, K. (2021). *Beyond "hybrid warfare": a digital exploration of Russia's entrepreneurs of influence*. *Post-Soviet Affairs*, 37(4), 318-335.
- Marsh, N., Rolandsen, Ø. H. (2021). *Fragmented We Fall: Security Sector Cohesion and the Impact of Foreign Security Force Assistance in Mali*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(5), 614-629.
- Maryon, R. (2023). *The role of security assistance in reconfiguring Tunisia's transition*. *Mediterranean Politics*, 1-23.
- Matisek, J. (2018). *The crisis of American military assistance: strategic dithering and Fabergé Egg armies*. *Defense & Security Analysis*, 34(3), 267-290.
- Matisek, J. (2020). *International Competition to Provide Security Force Assistance in Africa*. *Prism*, 9(1), 102-113.
- Matisek, J., Reno, W. (2019). *Getting American security force assistance right: Political context matters*. *Joint Force Quarterly*, 92(1st Quarter), 65-73.
- Moe, L. W., Müller, M. M. (Eds.). (2017). *Reconfiguring intervention: complexity, resilience and the 'local turn' in counterinsurgent warfare*. Springer.
- Raineri, L., Strazzari, F. (2019). *(B) ordering hybrid security? EU stabilisation practices in the Sahara-Sahel region*. *Ethnopolitics*, 18(5), 544-559.
- Raineri, L., Baldaro, E. (2020). *Resilience to what? EU capacity-building missions in the Sahel*. *Projecting resilience across the Mediterranean*, 169-187.
- Randazzo, E. (2017). *Beyond liberal peacebuilding: A critical exploration of the local turn*. Taylor & Francis.
- Ruzza, S. (2020). *The horn of Africa: NATO and the EU as partners against pirates*. *Projecting Resilience Across the Mediterranean*, 227-245.

- Tholens, S. (2021). *Practices of intervention: assembling security force assistance in Lebanon*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(5), 647-664.
- White House (2022). *National Security Strategy*. October 2022, Washington.
- Wilén, N. (2021). *Analysing (In) Formal Relations and Networks in Security Force Assistance: The Case of Niger*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(5), 580-597.

DUE SFIDE PER L'INDUSTRIA DELLA DIFESA EUROPEA

ANTONIO CALCARA*

Introduzione

Lo sviluppo di una solida e tecnologicamente avanzata industria della difesa è un perno imprescindibile perché l'Europa possa raggiungere una qualche forma di autonomia strategica.¹ La capacità di produrre sistemi d'arma all'avanguardia non solo aumenta l'efficienza delle forze armate, ma rafforza anche le basi tecnologiche ed economiche dell'Europa nell'attuale contesto di crescente competizione geopolitica.

Il ritorno della guerra in Europa ha messo in evidenza come l'industria della difesa non abbia attualmente la capacità di produrre le risorse necessarie per sostenere un conflitto militare prolungato e ad alta intensità. Per fare due esempi paradigmatici, l'inventario delle forze armate tedesche conta solo su 20.000 colpi di artiglieria da 155mm (sufficienti per meno di tre giorni di combattimento), mentre il numero di granate prodotte in Francia in un anno equivale a una settimana di fuoco della Seconda Guerra Mondiale (Financial Times, 2023). In risposta a questo gap militare e industriale, tutti i paesi europei stanno aumentando il loro sostegno all'industria della difesa.

È quindi il momento ideale per analizzare lo stato attuale dell'industria della difesa, soprattutto alla luce del dibattito sull'autonomia strategica europea. Questo breve capitolo si concentra su due sfide strutturali che l'industria europea della difesa deve affrontare. In primo luogo, si analizza il trade-off tra colmare i gap militari e industriali nel breve periodo da un lato, e concentrarsi sull'innovazione tecnologica nel lungo periodo dall'altro. Come vedremo, questo trade-off tra breve e lungo periodo non è di facile soluzione e richiede scelte politiche coraggiose. Successivamente, viene analizzata la questione dell'autonomia strategica dell'industria della difesa europea.

Investire nel breve o nel lungo periodo?

I paesi europei hanno recentemente aumentato i loro bilanci per la difesa. Come rivela un rapporto dello *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), i paesi europei spenderanno un totale di 417,8 miliardi di dollari (SIPRI, 2023). La crescita del bilancio per la difesa è particolarmente significativa in Austria, Finlandia, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Polonia, con quest'ultima che registra un impressionante aumento della spesa militare del 46% in termini reali tra il 2022 e il 2023. La Germania ha stanziato un fondo speciale di 100 miliardi di euro per nuovi investimenti in progetti di armamento, e mira a raggiungere l'obiettivo del 2% del PIL in spese militari. Il totale delle acquisizioni di materiale bellico si avvicinerà a 100 miliardi, con un aumento di 21,5 miliardi di euro (circa il 33%) tra il 2022 e il 2023 (Maulny, 2023).

Questi aumenti di spesa militare costringono adesso i paesi europei a dover cercare di trovare un equilibrio tra colmare i gap militari e industriali nel breve periodo da un lato, e concentrarsi sull'innovazione tecnologica nel lungo periodo dall'altro. Le due cose possono essere in contraddizione.

Dopo la fine della Guerra Fredda, infatti, i governi europei hanno ridotto drasticamente i loro bilanci per la difesa e hanno chiesto all'industria di concentrarsi sulla produzione di sistemi

* Università di Anversa.

¹ Per una disamina del concetto di "autonomia strategica" si rimanda all'introduzione di questo lavoro.

d'arma di precisione, di risposta rapida e funzionali per le attività di intelligence, sorveglianza e ricognizione. Queste richieste sono state dettate dal fatto che l'attenzione militare degli stati europei si era gradualmente spostata verso la guerra "asimmetrica", ovvero la capacità di impegnarsi in operazioni militari a bassa intensità contro piccoli stati o attori non statali, spesso sotto l'ombrello delle missioni di *peacekeeping* e *peace-enforcement* (Dandeker e Gow, 1997).

La guerra in Ucraina ha portato ad un'inversione di tendenza e i paesi europei stanno cercando di riorientare le proprie industrie verso la produzione di materiale bellico per colmare i gap militari nel breve periodo, nell'eventualità di un conflitto convenzionale contro un avversario di pari livello. Questa rinnovata attenzione agli investimenti a breve termine non è una transizione facile per l'industria. Infatti, molte linee di produzione in settori chiave (come le munizioni) erano state chiuse per mancanza di ordini, visto che i paesi Europei tendevano a importarle da produttori extraeuropei (Caverley e Kapstein 2023). L'industria della difesa europea ha quindi chiesto ai governi piani di lungo periodo per garantire ordini sufficienti a riaprire le linee di produzione (ASD 2023).

Concentrarsi sul colmare i gap militari nel breve periodo potrebbe portare a sottovalutare i necessari investimenti nel lungo periodo: nel 2021, i governi Europei hanno speso un totale di 52 miliardi di euro per gli investimenti nel settore della difesa, di cui 43 miliardi di euro (82%) sono stati utilizzati per l'acquisto di equipaggiamento militare e soltanto 9 miliardi di euro (18%) è stato speso per ricerca e lo sviluppo (R&S) (Agenzia Europea della Difesa, 2022). Questo potrebbe mettere l'Europa in una posizione di svantaggio rispetto a Stati Uniti e Cina, che si stanno concentrando su investimenti in tecnologie come l'intelligenza artificiale, soprattutto attraverso una crescente sinergia tra l'industria militare e commerciale (Calcara, 2022). Alcuni esperti sottolineano che sarebbe un'occasione persa se l'Europa decidesse di puntare tutto su investimenti nel breve periodo, sottovalutando le grandi sfide tecnologiche che attendono l'industria europea nel medio-lungo periodo (Caverley e Kapstein, 2023). È invece essenziale che i decisori europei mantengano un equilibrio virtuoso tra investimenti nel breve e lungo periodo, ad esempio aumentando il budget del Fondo Europeo per la Difesa² e i suoi investimenti nelle tecnologie emergenti e dirompenti (si veda Stato Maggiore della Difesa, 2022).

Autonomia Europea o Nazionale?

Con un fatturato di 119 miliardi di euro, 463.000 dipendenti diretti e più di 2.500 piccole e medie imprese, l'industria europea della difesa è il secondo esportatore mondiale dopo gli Stati Uniti. Tra il 2018 e il 2022, i cinque maggiori esportatori dell'Europa occidentale – Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna – hanno fornito circa un quarto (24%) delle esportazioni totali di armi a livello mondiale (Wezeman, Gadon, Wezeman, 2023). Il mercato europeo della difesa ha inoltre avviato un processo di integrazione attraverso la fusione di grandi gruppi industriali (ad esempio MBDA nel settore missilistico), e attraverso iniziative europee per favorire l'integrazione del mercato (Calcara, 2020).

Nonostante la graduale integrazione del mercato, i paesi europei continuano ad acquistare più da fornitori extra-UE che da fornitori UE. Gli acquisti da paesi terzi rappresentano il 70% del totale nel periodo 2022-2023, di cui il 63% da un unico fornitore, gli Stati Uniti (Maulny, 2023). Inoltre, i Paesi europei continuano ad utilizzare le eccezioni all'articolo 346 del trattato UE per ignorare le norme comunitarie³ e favorire le imprese nazionali nelle gare d'appalto

² In questo contesto, l'Italia può fare decisamente di più. Si veda Freyre, M. (2023).

³ L'art. 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea consente agli Stati membri di derogare alle regole del mercato interno se contrarie agli interessi essenziali della propria sicurezza e ad adottare specifiche misure

(l'80-90% del bilancio per nuovi equipaggiamenti viene ancora speso su base nazionale) (Beraud-Sudreau, 2020).

Il difficile trade-off tra investimenti nel breve o nel lungo periodo può essere una ragione per cui i paesi europei continuano ad acquistare da fornitori extraeuropei, ma non è l'unica. A causa della complessità tecnologica e dei grandi investimenti necessari per essere competenti in questo campo, l'industria della difesa è concentrata attorno a pochi e grandi gruppi industriali (Gholz, 2007). In Europa, questi grandi gruppi sono perlopiù basati nei due stati più grandi (Francia e Germania) con punte di eccellenza in altri pochi paesi (tra cui l'Italia). Il resto dell'Europa non ha una significativa base industriale della difesa. Quando si parla di integrazione del mercato della difesa europea o di autonomia strategica nel campo della difesa, ci si riferisce in realtà a un'industria fortemente concentrata in pochi grandi paesi (Roth, 2017). I paesi medi e piccoli europei, che non possiedono una significativa industria della difesa, sono quindi incentivati a diversificare le fonti di approvvigionamento, acquistando a volte da industrie europee e a volte da produttori extraeuropei. Questi paesi non hanno incentivi strutturali per sostenere l'integrazione del mercato, che potrebbero portarli a diminuire le loro possibilità di scelta (Calcara e Simon, 2021). Questi (dis)incentivi strutturali rendono difficile l'integrazione del mercato della difesa. Come ho già suggerito altrove (Calcara, 2023), la sfida per i decisori europei è quella di incoraggiare i grandi gruppi industriali a collegare le loro catene del valore a subfornitori nei paesi europei di medie e piccole dimensione, in modo da mitigare le perdite che questi paesi e aziende subirebbero a causa di una maggiore integrazione del mercato europeo.

La questione della autonomia dell'industria della difesa europea deve inoltre tenere in considerazione che il perimetro dell'Unione Europea non coincide con quello della sicurezza europea. Ciò è particolarmente evidente nel ruolo del Regno Unito e della sua industria della difesa dopo Brexit. Il Regno Unito e la Francia avevano iniziato a lavorare insieme su un progetto per un caccia di sesta generazione, ma, dopo la Brexit, i due paesi hanno deciso di dividere le loro strade (Marrone e Nones, 2019). La Francia si è unita a Germania e Spagna per sviluppare il *Future Combat Air System*. La Gran Bretagna si è unita a Italia e Giappone per sviluppare il *Global Combat Air Programme*. Questa biforcazione nella scelta del caccia di sesta generazione ha infatti portato l'Italia a fare una scelta difficile tra la fedeltà al blocco dell'UE e i suoi legami industriali e strategico-operativi con la Gran Bretagna (Antinozzi e Taylor, 2022). I costi e la complessità tecnologica rendono difficile la sostenibilità di entrambi i progetti e allontanano i prospetti per una consolidata industria della difesa europea. L'autonomia strategica in ambito di difesa deve avere un carattere flessibile, che consenta l'integrazione e l'interazione con alleati chiave come il Regno Unito e gli Stati Uniti.

Conclusioni

Il conflitto in Ucraina ha evidenziato ancora una volta la necessità di una solida industria della difesa Europea. I paesi europei hanno aumentato i loro bilanci per la difesa, ma in nuovi ordini sono andati principalmente a beneficio di produttori extraeuropei. Il mercato della difesa europea rimane così molto frammentato, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta. Questo breve testo si concentra su due aspetti centrali, ma solitamente poco considerati, del dibattito sull'industria della difesa europea. In primo luogo, occorre prestare attenzione al *trade-off* tra colmare i gap militari e industriali nel breve periodo da un lato, e concentrarsi sull'innovazione tecnologica nel lungo periodo dall'altro. Il mercato della difesa è trainato dalla domanda, ma la domanda dei paesi europei si sta riposizionando verso gli investimenti

ritenute necessarie alla tutela, degli interessi nazionali nella produzione o al commercio di armi, munizioni o materiale bellico.

nel breve termine. Questo potrebbe però portare ad una sottovalutazione delle sfide strategiche e industriali a lungo termine.

In secondo luogo, analizzare lo stato attuale dell'industria della difesa getta luce sul più ampio dibattito sull'autonomia strategica europea. Consolidare l'industria della difesa a livello Europeo creerà inevitabilmente vincitori e vinti e richiederà una riconfigurazione del rapporto tra grandi e piccoli paesi e tra le grandi e piccole industrie della difesa. Spingere per l'autonomia strategica in ambito di industria della difesa significa impegnarsi seriamente sull'integrazione tra grandi e piccoli in una catena del valore europea e adoperarsi in un lavoro di cucitura politica e compensazione industriale per mitigare le perdite dei paesi e delle industrie più piccole.

L'obiettivo dell'industria della difesa europea deve essere quello di sviluppare capacità militari al servizio delle forze armate europee. Concentrarsi in modo pragmatico sulle due sfide strutturali dell'industria della difesa qui discusse può incoraggiare e stimolare una pragmatica riflessione sull'autonomia strategica europea.

Punti essenziali

- Lo sviluppo di una solida e tecnologicamente avanzata industria della difesa è un perno imprescindibile perché l'Europa possa raggiungere una qualche forma di autonomia strategica;
- Il mercato della difesa è trainato dalla domanda, ma la domanda dei paesi europei si sta riposizionando verso gli investimenti nel breve termine. Questo potrebbe però portare ad una sottovalutazione delle sfide strategiche e industriali a lungo termine;
- Spingere per l'autonomia strategica in ambito di industria della difesa significa impegnarsi seriamente sull'integrazione tra grandi e piccoli players della difesa in una catena del valore europea.

Bibliografia

- Agenzia Europea della Difesa (2022). *'EDA Defence Data 2020-2021'*, 8 dicembre. Consultabile su <https://eda.europa.eu/publications-and-data/latest-publications/eda-defencedata-2020-2021>.
- Antinozzi, I., Taylor, T. (2022). *Italy in Tempest: An Equal or Equitable Partner?*. RUSI. Consultabile su <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/italy-tempest-equal-or-equitable-partner>.
- ASD (2023). *ASD Statement on the Council's and European Parliament's Agreement on ASAP*. 7 luglio. Consultabile su <https://asd-europe.org/asd-statement-on-the-councils-and-european-parliaments-agreement-on-asap-0>.
- Béraud Sudreau, L. (2020). "Integrated Markets? Europe's Defence Industry after 20 years". In *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*, (ed) Daniel Fiott, Paris: EUISS. 59-73.
- Calcara, A. (2020). *European defence decision-making: dilemmas of collaborative arms procurement*. Routledge.
- Calcara, A., Simon, L. (2021). *Market size and the political economy of European defense*. *Security Studies*, 30(5), 860-892.
- Calcara, A. (2022). *Contractors or robots? Future warfare between privatization and automation*. *Small Wars & Insurgencies*, 33(1-2), 250-271.
- Calcara, A. (2023). *One Step Back, Two Steps Forward: the EU, NATO and Emerging and Disruptive Technologies*. CSDS Policy Brief. Consultabile su <https://csds.vub.be/one-step-back-two-steps-forward-the-eu-nato-and-emerging-and-disruptive-technologies>.
- Caverley, J., Kapstein, E. (2023). *Commoditized Weapons in Ukraine: Are the Allies Getting Procurement Right?*. *War on the Rocks*. 24 agosto. Consultabile su <https://warontherocks.com/2023/08/commoditized-weapons-in-ukraine-are-the-allies-getting-the-procurement-right/>.
- Dandeker, C., Gow, J. (1997). *The future of peace support operations: Strategic peacekeeping and success*. *Armed Forces & Society*, 23(3), 327-347.
- Rathbone, J. P. (2023). *The eye-watering cost of ending the peace dividend*. *Financial Times*. Consultabile su <https://www.ft.com/content/93207193-c40d-495c-8b73-0a96a05768e7>.
- Freyre, M. (2023). *Sul Fondo europeo della difesa l'Italia perde punti*. *Affari Internazionali*, Consultabile su <https://www.affarinternazionali.it/fondo-europeo-difesa-italia-perde-punti/>.
- Gholz, E. (2007). *Globalization, systems integration, and the future of great power war*. *Security Studies*, 16(4), 615-636.
- Marrone, A., Nones, M. (2019). *Europe and the Future Combat Air System*. Istituto Affari Internazionali. Consultabile su <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1902.pdf>.
- Maulny, J. P. (2023). *The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market*. IRIS Policy Paper.
- Roth, A. (2017). *The size and location of Europe's defence industry*. Bruegel. 22 giugno. Consultabile su <https://www.bruegel.org/blog-post/size-and-location-europes-defence-industry>.
- SIPRI (2023). *Surge in arms imports to Europe, while US dominance of the global arms trade increases*. 13 marzo.

Stato Maggiore della Difesa (2022). *L'impatto delle Emerging & Disruptive Technologies (EDTs) sulla Difesa*. Consultabile su https://www.difesa.it/SMD/Staff/Sottocapo/UGID/Documents/Concetto_Impatto_delle_EDT_sulla_Difesa_Ed_2022.pdf.

Wezeman, P., Gadon, J., Wezeman, S. (2023). *Trends in International Arms Transfer*. SIPRI. Consultabile su <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2022>.

LE MINACCE GENERALI NEL DOMINIO CYBER: LEZIONI APPRESE E ADEGUAMENTO DELL'UE ALL'EVOLUZIONE DEL CONTESTO INTERNAZIONALE

MATTIA SGUAZZINI*

Introduzione

La Commissione von der Leyen ha iniziato il proprio mandato a dicembre 2019, poco prima dell'inizio della pandemia di Covid-19. La digitalizzazione, sospinta dalle limitazioni della circolazione degli individui nell'ambito della gestione della pandemia, ha fatto aumentare la superficie di impatto di potenziali incidenti cyber. A metà mandato, l'invasione russa dell'Ucraina ha introdotto ulteriori minacce in tale ambito, dovute sia agli attacchi diretti di attori statali e semi-statali della Russia verso stati membri dell'UE, sia allo spillover di attacchi rivolti allo scenario di guerra, ma le cui conseguenze si sono riverberate all'esterno¹. Questi eventi hanno sollevato due criticità: la necessità generale di dover coprire un maggior spettro di infrastrutture, servizi e strumenti, rispetto a quanto precedentemente fatto; la necessità puntuale di istituzioni in grado di abilitare il rapido coordinamento, la risoluzione e l'eventuale risposta agli attacchi ricevuti.

Occorre sempre considerare che lo sviluppo di politiche europee comuni sulla cybersecurity soffre della difficoltà di armonizzare la cacofonia strategica tra stati membri, attenuabile attraverso processi decisionali basati sul *community method* (Broeders et al., 2023). Un'ulteriore limitazione alla disponibilità di strumenti di policy, eccezion fatta per i semplici strumenti regolatori, è data dall'assenza di *tech champion* in UE (Calderaro e Blumfelde, 2022; Sivan-Sevilla, 2021) e dal quadro di preferenze e di relazioni differenti tra stati e attori privati (Calcara e Marchetti, 2022). L'impegno della Commissione per sviluppare politiche comuni è aumentato negli ultimi anni, sfruttando le condizioni strutturali di interdipendenza del cyberspazio (Sguazzini, 2023) e in assenza di rilevanti attività degli apparati legislativi dei singoli stati, che spesso si trovano ad approvare politiche negoziate a livello europeo dai rispettivi governi (Håkansson, 2022). Finora, la Commissione ha sfruttato delle finestre di opportunità per costruire consenso su singoli provvedimenti (Håkansson, 2022), collocandoli nel quadro strategico basato sui principi di autonomia strategica e *cyber resilience* (Kasper e Vernygora, 2021).

In questo panorama, risulta interessante osservare le lezioni apprese dagli eventi sopracitati. Il capitolo – lungi dall'offrire una trattazione onnicomprensiva dello scenario – offre una panoramica delle iniziative asimmetriche e delle iniziative comunitarie nell'ambito delle politiche di cybersecurity intraprese durante il mandato della Commissione von der Leyen.

Iniziative asimmetriche e iniziative comunitarie

Le iniziative introdotte dall'UE negli ultimi anni sono principalmente di due tipi: le iniziative comunitarie e le iniziative asimmetriche. Identifico come iniziative comunitarie tutte quelle politiche che, nella loro ideazione, strutturazione e implementazione coinvolgono tutti gli stati membri. Chiamo iniziative asimmetriche, invece, quelle iniziative che – anche se promosse dalla Commissione o da altre istituzioni UE – coinvolgono solamente alcuni stati membri.

* Università degli Studi di Genova.

¹ Un esempio su tutti, il caso dell'attacco alla rete VIASAT in concomitanza con l'inizio dell'invasione russa (Willett, 2022).

Le iniziative asimmetriche più rilevanti fanno capo alla Permanent Structured Cooperation (PESCO). Tra i progetti PESCO (EU Cyber Direct, 2019), quattro hanno un ruolo rilevante nel quadro delle politiche di cybersecurity sviluppate durante il mandato della Commissione von der Leyen. Il primo concerne la realizzazione del Cyber and Information Domain Coordination Centre (CIDCC), ovvero di un «elemento militare multinazionale permanente, in cui [...] gli Stati membri partecipanti contribuiscano costantemente con personale nazionale, ma decidano sovraneamente, caso per caso, per quale minaccia, incidente e operazione contribuire con mezzi o informazioni» (PESCO, 2023a). IL CIDCC punta a coordinare agenzie civili e militari, incluso il Cyberspace Operations Centre della NATO (Kommando Cyber- und Informationsraum, 2022).

Il secondo è il progetto sui Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security (CRRT), che punta a mettere a disposizione strumenti sviluppati in comune, ad assistere nella valutazione delle vulnerabilità e nella rilevazione, riconoscimento e mitigazione delle minacce informatiche (PESCO, 2023b). Il CRRT è stato il primo progetto PESCO a raggiungere la piena capacità operativa nel maggio 2021. È stato inoltre uno dei primi strumenti attivati in supporto all'Ucraina in seguito all'invasione russa (European Defense Agency, 2022).

Un ulteriore progetto degno di nota è la Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform (CTIRISP). Tra gli obiettivi risalta quello di sviluppare anche “misure di difesa attive” (PESCO, 2023c). Allo CTIRISP sono stati allineati gli obiettivi del progetto di sviluppo collaborativo industriale Pandora, attraverso il quale è stata realizzata un'interfaccia per rilevare attacchi informatici in tempo reale, proteggere apparecchiature elettroniche, e condividere informazioni sulle minacce a livello nazionale e internazionale (European Commission, 2022).

Infine, vi è il progetto delle Cyber Ranges Federations (CRF), nato nel 2017 per mettere a sistema le strutture di simulazione e addestramento cyber a disposizione degli stati membri.

Le iniziative comunitarie principali in materia di cybersecurity riguardano gli atti proposti dalla Commissione, le comunicazioni congiunte, i regolamenti o le direttive approvate dalle altre istituzioni UE, che impattano – più o meno velocemente e direttamente – tutti gli stati membri dell'Unione.

Nel dicembre 2020 la Commissione e l'Alto Rappresentante hanno presentato la EU Cybersecurity Strategy (European Commission & High Representative 2020). La Strategia propone azioni in tre aree: “Resilience, Technological Sovereignty and Leadership”; “Building Operational Capacity to prevent, deter and respond”; “Advancing a Global and Open Cyberspace”. Uno degli elementi più interessanti riguarda l'istituzione di una Joint Cyber Unit (JCU), imperniata sui Rapid Response Teams esistenti.

Nello stesso mese, è stata presentata la proposta di revisione della Directive on Security of Network and Information Systems (NIS) del 2016, che aumenta le competenze e le responsabilità dello CSIRTs Network e dell'agenzia di cybersecurity europea, l'ENISA. La NIS2 formalizza l'esistenza dello European Cyber Crisis Liaison Organisation Network (CyCLONe), con due finalità: quella di facilitare la cooperazione tra le agenzie e le autorità nazionali responsabili della cyber crisis management, mettendole a sistema; quella di riordinare il quadro istituzionale, collocando CyCLONe al “livello operativo”, a metà strada tra il “livello tecnico” dello CSIRTs Network e il livello politico.

Il Cyber Resilience Act è stato proposto dalla Commissione nel settembre 2022 e consiste in una regolazione dei requisiti di sicurezza dei prodotti del settore privato. Da un lato, l'assegnazione di responsabilità agli attori privati che erogano servizi o immettono prodotti digitali nel mercato potrebbe risultare utile in termini di accountability; dall'altro, potrebbe

comportare limitazioni indirette per gli attori meno dotati di risorse per l'adeguamento e per i prodotti che sfruttano componenti open source (Ludvigsen e Nagaraja, 2022).

Il 10 novembre 2022, la Commissione e l'Alto Rappresentante hanno rilasciato la EU Policy on Cyber Defence (European Commission & High Representative, 2022). Il documento apre esplicitamente con un richiamo allo scenario cyber aggravato dall'invasione russa dell'Ucraina, impiegato per giustificare l'aumento degli "investimenti nel *full-spectrum* di *cyber defence capabilities*, incluse le *active defence capabilities*". La Policy è fondamentalmente la trasposizione delle aree di azione della *Cybersecurity Strategy* nella politica di difesa. Mira, inoltre, a situare i progetti PESCO precedentemente citati nel quadro istituzionale generale e a sollecitare lo sfruttamento di tutte le iniziative di finanziamento per ricerca, innovazioni e *capability development* dell'UE a sostegno della cooperazione tra gli stati membri.

Anche la proposta della Commissione del Cyber Solidarity Act nell'aprile 2023 contiene diversi richiami al contesto della guerra in Ucraina. I contenuti principali riguardano: la realizzazione di una rete di coordinamento di Security Operations Centers (SOC), denominata Cyber Security Shield, per il monitoraggio delle minacce e degli incidenti; l'implementazione di un meccanismo di Cyber Emergency, in cui un ruolo rilevante sarà svolto dalla Cybersecurity Reserve²; l'istituzionalizzazione di un meccanismo di Incident Review, volto alla condivisione di informazioni e sviluppo della conoscenza tra stati membri.

A fianco di queste politiche più strettamente di cybersecurity, sono state approvati atti riguardanti il quadro generale del funzionamento delle istituzioni, di regolazione dei diversi attori in gioco e rispetto alle politiche di investimento nell'ambito del cyberspazio e di diverse componenti delle relative catene di valore (Digital Services Act, Digital Markets Act, Chips Act, Data Act e Critical Raw Materials Act, tra gli altri).

Conclusioni

Da questa parziale fotografia emerge un tentativo di riordino e sistematizzazione degli strumenti e delle istituzioni dell'UE. Apparentemente, l'obiettivo sembra quello di aumentare la flessibilità del quadro istituzionale, andando nella direzione di evitare una proliferazione e ossificazione di istituzioni politiche poco capaci di adattarsi alle necessità (Di Giulio e Vecchi, 2023) e in grado di cooperare con il settore privato. I diversi provvedimenti riconoscono in capo agli attori privati una serie di competenze peculiari. Nella Cyber Defence Policy, la necessità della cooperazione con attori privati del cyberspazio viene riconosciuta come lezione appresa dallo scenario della guerra in Ucraina. Nel Cyber Solidarity Act questo punto acquisisce un rilievo tale da inserire la Cybersecurity Reserve tra i provvedimenti centrali. D'altra parte, il Cyber Resilience Act e la Direttiva NIS2 assegnano al settore privato maggiori responsabilità rispetto alla necessità di fornire servizi e prodotti con alti standard di sicurezza.

Emergono, inoltre, due blocchi di strumenti che vanno in direzione opposta. Da una parte, in quasi tutti gli atti è presente un'attenzione alla cyberdiplomacy e alla necessità di promuovere la cooperazione a livello internazionale, anche supportando stati terzi, vista l'oramai conclamata necessità di dovere agire sul fronte diplomatico per promuovere comportamenti positivi nel cyberspazio (Calderaro, 2021; Calderaro e Craig, 2020). Dall'altra, soprattutto in seguito all'invasione dell'Ucraina, appaiono frequenti richiami a strumenti di difesa attiva nel cyberspazio: in questo caso, a oggi, non è ancora ben chiara la direzione che si vuole intraprendere a livello europeo. Le giustificazioni possono essere molteplici: dalla complessità di realizzare e attivare delle strutture capaci di agire offensivamente nel

² Consistente in un meccanismo di cooperazione stabile con attori privati affidabili in occasione di emergenze.

cyberspazio, fino alla maggiore complessità di giustificare azioni offensive piuttosto che difensive o di resilienza (Moore, 2022; Smeets, 2022).

Infine, la digitalizzazione nello scenario pandemico sembra avere accelerato lo sviluppo delle politiche di cybersecurity verso una direzione già tracciata (Carrapico e Farrand, 2020). La guerra in Ucraina sembra avere sospinto verso alcuni adattamenti, tuttavia imperniati su strumenti in fase di progettazione da tempo, nonché dialoganti con la parallela evoluzione dell'impianto strategico della NATO (Natalizia e Termine, 2023). Un'analisi approfondita dell'implementazione delle politiche collegate a questi interventi, potrà chiarire l'eventuale preponderanza di meccanismi di path-dependency o di influenza sostanziale degli eventi esterni.

Punti essenziali

- L'azione della Commissione von der Leyen ha iniziato a mettere a sistema le iniziative asimmetriche dei diversi stati membri dell'UE
- L'azione della Commissione controbilancia spesso un'inattività diffusa dei parlamenti degli stati membri rispetto ai temi della cybersecurity
- A fronte di un quadro di massima in continuità con le strategie consolidate di cybersecurity, iniziano ad apparire alcune piccole novità, tra cui l'attenzione anche a capacità offensive nel cyberspazio. Resta da scoprire quale sia il fattore mobilitante di queste scelte e, soprattutto, quali siano le posizioni particolari dei singoli stati membri in merito.

Bibliografia

- Broeders, D., Cristiano, F., Kaminska, M. (2023). *In Search of Digital Sovereignty and Strategic Autonomy: Normative Power Europe to the Test of Its Geopolitical Ambitions*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61(5), 1261–1280.
- Calcara, A., Marchetti, R. (2022). *State-industry relations and cybersecurity governance in Europe*. *Review of International Political Economy*, 29(4), 1237–1262.
- Calderaro, A. (2021). *Diplomacy and Responsibilities in the Transnational Governance of the Cyber Domain*. In Hansen-Magnusson, H., Vetterlein, A., *The Routledge Handbook on Responsibility in International Relations*, London: Routledge, 394–406.
- Calderaro, A., Blumfelde, S. (2022). *Artificial intelligence and EU security: the false promise of digital sovereignty*. *European Security*, 31(3), 415–434.
- Calderaro, A., Craig, A. J. S. (2020). *Transnational governance of cybersecurity: policy challenges and global inequalities in cyber capacity building*. *Third World Quarterly*, 41(6), 917–938.
- Carrapico, H., Farrand, B. (2020). *Discursive continuity and change in the time of Covid-19: the case of EU cybersecurity policy*. *Journal of European Integration*, 42(8), 1111–1126.
- Di Giulio, M., Vecchi, G. (2023). *How “institutionalization” can work. Structuring governance for digital transformation in Italy*. *Review of Policy Research*, 40(3), 406–432.
- EU Cyber Direct. (2019). *Cyber-related PESCO projects*. Novembre. Consultabile su <https://eucyberdirect.eu/atlas/sources/cyber-related-pesco-projects>.
- European Commission. (2022). *EDIDP: EU-funded Cyber Defence Platform successfully demonstrated*. 8 dicembre. Consultabile su https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edidp-eu-funded-cyber-defence-platform-successfully-demonstrated-2022-12-08_en.
- European Commission & High Representative (2020). *Joint Communication to the European Parliament and the Council - The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*. 16 dicembre.
- European Commission & High Representative. (2022). *Joint Communication to the European Parliament and the Council - EU Policy on Cyber Defence*. 10 novembre.
- European Defense Agency. (2022). *Activation of first capability developed under PESCO points to strength of cooperation in cyber defence*. 24 febbraio. Consultabile su <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2022/02/24/-of-first-capability-developed-under-pesco-points-to-strength-of-cooperation-in-cyber-defence>.
- Håkansson, C. (2022). *Where does the Compass point? The European Commission’s role in the development of EU security and defence policy*. *European View*, 21(1), 5–12.
- Kasper, A., VERNYgora, V. (2021). *The EU’s cybersecurity: a strategic narrative of a cyber power or a confusing policy for a local common market?* *Cuadernos Europeos de Deusto*, (65), 29–71.
- Kommando Cyber- und Informationsraum. (2022). *PESCO Project - Cyber and Information Domain Coordination Centre (CIDCC)*. Consultabile su <https://www.pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2022/10/Flyer-CIDCC-221004.pdf>.
- Ludvigsen, K. R., Nagaraja, S. (2022). *The Opportunity to Regulate Cybersecurity in the EU (and the World): Recommendations for the Cybersecurity Resilience Act*.

- Moore, D. (2022). *Offensive cyber operations: understanding intangible warfare*. London: Hurst & Company.
- Natalizia, G., Termine, L. (a cura di). (2023). *La NATO verso il 2030: continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto strategico*, Bologna: Il Mulino.
- PESCO. (2023a). *Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCC)*. Consultabile su <https://www.pesco.europa.eu/project/cyber-and-information-domain-coordination-center-cidcc/>.
- PESCO. (2023b). *Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security (CRRT)*. Consultabile su <https://www.pesco.europa.eu/project/cyber-rapid-response-teams-and-mutual-assistance-in-cyber-security/>.
- PESCO. (2023c). *Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform (CTIRISP)*. Consultabile su <https://www.pesco.europa.eu/project/cyber-threats-and-incident-response-information-sharing-platform/>.
- Sguazzini, M. (2023). *Le sfide dell'attribuzione e dell'interdipendenza alle politiche di sicurezza nel cyberspazio, nello spazio e per il clima*. In Natalizia G., Termine, L. (a cura di), *La NATO verso il 2030. Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto Strategico*, Bologna: il Mulino, 91–102.
- Sivan-Sevilla, I. (2021). *Europeanisation on demand: the EU cybersecurity certification regime between market integration and core state powers (1997–2019)*. *Journal of Public Policy*, 41(3), 600–631.
- Smeets, M. (2022). *No shortcuts: why states struggle to develop a military cyber-force*, London: Hurst & Company.
- Willett, M. (2022). *The Cyber Dimension of the Russia–Ukraine War*. *Survival*, 64(5), 7–26.

AUTONOMIA STRATEGICA EUROPEA E TECNOLOGIE EMERGENTI: IMPATTI E PROSPETTIVE DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE

ALESSANDRA RUSSO*

Introduzione

Il concetto di Autonomia Strategica Europea sta affermandosi nell'Unione alla luce di un panorama internazionale sempre più volatile, della crescente competizione tecnologica tra le grandi potenze, e dei cambiamenti interni all'Alleanza Atlantica. Questo desiderio d'affermarsi come attore più indipendente sulla scena globale si lega indissolubilmente al settore strategico della Difesa, soprattutto in ragione della guerra russo-Ucraina alle porte dell'Europa. L'emergere del concetto di Autonomia Strategica Europea avviene altresì in concomitanza a un cruciale momento di accelerazione nell'evoluzione tecnologica sia in ambito militare, sia in ambito civile. Le cosiddette "Tecnologie Emergenti e Dirompenti"¹ sono una categoria che ricomprende, tra le altre, tecnologie come l'Intelligenza Artificiale (IA), i sistemi autonomi, la tecnologia ipersonica, e il calcolo quantistico. L'IA, in particolare, possiede una potenzialità di applicazione senza precedenti grazie al suo essere "a duplice uso"², e sta dimostrando grande pervasività nelle applicazioni militari dall'assistenza decisionale strategica, operativa e tattica; al dominio *cyber*, ad infine il campo di battaglia vero e proprio. In virtù delle sue caratteristiche l'IA si configura come tecnologia rivoluzionaria di portata affine ad elettricità e motore a vapore (Ding e Dafoe, 2023). In passato, le rivoluzioni tecnologiche sono state in grado di ridefinire le dinamiche della sicurezza e della cooperazione internazionale: il successo dell'Autonomia Strategica Europea non può prescindere da sviluppo e applicazione delle Tecnologie Emergenti e l'Unione dev'essere in grado di ricomprenderle all'interno del concetto al fine di sfruttarle per raggiungerne gli obiettivi.

Difesa Europea e Intelligenza Artificiale: lo Stato dell'Arte

L'IA è una tecnologia abilitante³ che permette l'acquisizione rapida di informazioni, decisioni veloci ed efficienti, miglioramento dell'efficienza operativa; fornisce soluzioni per potenziare la difesa in ambito *cyber*, e può essere impiegata per fornire a diversi tipi di sistemi una sempre maggiore autonomia. Tuttavia, l'IA attuale si basa sull'analisi statistica e manca delle capacità necessarie per affrontare contesti complessi e imprevedibili (Larson, 2021). Gli attuali progressi nel campo dell'apprendimento automatico e dell'apprendimento profondo rientrano nel novero dell'IA "ristretta", sistemi in grado di svolgere a velocità ed efficienza sovrumane compiti complessi ma estremamente specifici e delimitati. L'IA non è ad oggi in grado superare le capacità cognitive dell'uomo, e richiede pertanto la supervisione umana.

Cionondimeno, gli attuali sistemi di IA possiedono un enorme potenziale per il miglioramento della sicurezza e della difesa europee. L'Agenzia Europea per la Difesa (AED) ha identificato otto Tecnologie Emergenti a cui attribuisce un'importanza strategica: prima fra tutte l'IA, seguita da tecnologie quantistiche, robotica, sistemi autonomi, analisi dei *big data*,

* Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

¹ Comunemente chiamate anche con la dicitura anglosassone *Emerging and Disruptive Technologies* o EDTs. Nel presente contributo vi si farà riferimento come "Tecnologie Emergenti".

² Il termine tecnologia *dual-use*, o tecnologia a "duplice uso", si riferisce a prodotti che comprendono non solo la tecnologia ma anche la ricerca di sviluppo e i prodotti che ne derivano, che possono essere utilizzati sia per scopi militari o dannosi sia per scopi civili e pacifici (Lupovici, 2021).

³ Con il termine tecnologia abilitante (*enabling technology*) si intende una tecnologia che consente, facilita e potenzia lo sviluppo e l'efficacia di altre tecnologie o processi preesistenti.

sistemi d'arma ipersonici, tecnologie spaziali, e nuovi materiali avanzati (Clapp, 2022). Inoltre, a livello europeo, hanno preso avvio diversi progetti con oggetto lo sviluppo di sistemi di IA militare applicati ad ambiti come cooperazione e coordinamento, miglioramento della consapevolezza situazionale sul campo di battaglia, addestramento e simulazione, manutenzione predittiva, sistemi autonomi (armi e veicoli), tecnologie di sciame, e miglioramento delle capacità di difesa cyber (Csernaton, 2023). Francia e Germania in particolare ricoprono un ruolo di primo piano nella promozione dell'Autonomia Strategica concentrandosi sullo sviluppo di strumenti e capacità militari autonome (Deschaux-Dutard, 2022). Sebbene le Tecnologie Emergenti e l'IA vedano riconosciuto il loro notevole potenziale per il rafforzamento dell'Autonomia Strategica Europea, la mancanza di una chiara pianificazione e dottrina d'uso potrebbero inficiare tali potenzialità. Ciò crea il rischio che quei progressi raggiunti in seno a progetti europei, come ad esempio euroSWARM, rimangano orfani di una direzione strategica più ampia che permetta un impiego dell'IA che sia veramente proficuo. Questa direzione dovrebbe integrare gli investimenti, la ricerca e lo sviluppo sia civili che militari al fine di tradurre i progressi ottenuti in applicazioni pratiche che contribuiscano al raggiungimento dell'Autonomia Strategica, comprensiva delle Tecnologie Emergenti. La coerenza e l'ottimizzazione degli sforzi sono essenziali per sfruttare appieno il potenziale di queste tecnologie nella sicurezza e nella difesa europea.

Autonomia Strategica, Sovranità Tecnologica e Relazioni UE-NATO: il Ruolo delle Tecnologie Emergenti

L'Autonomia Strategica in ambito tecnologico non può prescindere dal concetto di sovranità tecnologica, che si riferisce alla capacità di un attore nazionale o multinazionale di mantenere controllo e leadership sulle questioni legate alla tecnologia, *ivi* incluse quelle Emergenti, al fine di ridurre la propria dipendenza da attori esterni (Beaucillon e Poli, 2023; Mola, 2023). La dimensione tecnologica della sovranità è già emersa nelle discussioni sul rafforzamento dell'Autonomia Strategica e sono in linea con il Consiglio UE e la Bussola Strategica Europea su Difesa e Sicurezza (Commissione Europea, 2021; Consiglio dell'Unione Europea, 2022). Si è evidenziato come un nodo fondamentale per il raggiungimento della sovranità tecnologica circa IA e Tecnologie Emergenti è la riduzione delle dipendenze dell'UE nell'approvvigionamento e nella produzione dei materiali per lo sviluppo e la produzione delle tecnologie (Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare del Parlamento Europeo, 2020). Parte di questo sforzo volto all'Autonomia è sostenuto dall'AED, di cui le Tecnologie Emergenti rappresentano uno dei focus principali delle attività di ricerca e sviluppo. Lo sforzo di AED è coadiuvato dall'istituzione del Fondo Europeo per la Difesa (FED) di 8 milioni di euro, considerato una svolta in quanto è un co-finanziamento senza precedenti delle spese di ricerca e sviluppo di sistemi di difesa all'avanguardia. Il FED prevede numerosi bandi dedicati a sostegno di progetti di Tecnologie Emergenti: nel 2023 41 milioni di euro sono stati destinati al loro sviluppo; e 60 milioni del fondo sono dedicati per il solo ambito cyber nel quale si annoverano numerose applicazioni per AI e autonomia (Commissione Europea, 2023).

L'UE pone inoltre una forte attenzione sulle questioni etiche e legali dell'implementazione di IA e autonomia, dimostrate oltre che da sforzi legislativi più ad ampio respiro come il *white paper* sull'IA e l'*EU AI Act* (Commissione Europea, 2020; Parlamento Europeo, 2023) anche dal fatto che i finanziamenti del FED non possono essere assegnati alla produzione di armi autonome *strictu sensu* (Fiott e Lindstrom, 2018). Inoltre, in linea con il regolamento del FED, vi è il requisito del mantenimento del "controllo umano significativo"⁴ su qualsiasi sistema che

⁴ Sebbene il concetto di "controllo umano significativo" (*Meaningful Human Control*) non abbia una definizione universalmente riconosciuta, generalmente con questo si intende il grado di coinvolgimento umano nel processo decisionale nell'uso di sistemi e armi autonome che garantisce che l'impiego dei sistemi autonomi – veicoli ma

possessa un qualche grado di autonomia nelle proprie funzioni (Parlamento Europeo & Consiglio Europeo, 2021).

Da ultimo, le Tecnologie Emergenti, oltre a ricoprire un ruolo di primaria importanza nel raggiungimento dell'Autonomia Strategica Europea, sono un fattore rilevante nell'evoluzione delle relazioni UE-NATO. Come affermato dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Borrell, l'Autonomia Strategica in materia di Difesa non è da intendersi come antagonista alla NATO, ma come un pilastro per un'UE più forte all'interno della cooperazione transatlantica (Borrell, 2020). Le Tecnologie Emergenti sono state incluse tra le questioni di interesse comune per una maggiore cooperazione UE-NATO. Sia la Bussola Strategica Europea sia il nuovo Concetto Strategico NATO le inquadrano come un'area in cui vi è necessità e volontà di perseguire una più stretta cooperazione, che può rappresentare un'opportunità per un'evoluzione positiva dei rapporti UE-NATO (Consiglio dell'Unione Europea, 2022; NATO, 2022). Inoltre, uno sviluppo armonizzato delle Tecnologie Emergenti è fondamentale per garantire un adeguato livello di interoperabilità tra le forze degli stati europei e all'interno delle forze dell'Alleanza. Si può incasellare in quest'ottica l'iniziativa del NATO *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA), fondo per l'innovazione di un miliardo di euro diventato operativo nel 2023 e che approva una strategia *ad hoc* per le Tecnologie Emergenti, e di cui il più grande numero di acceleratori e centri di test si trova proprio su suolo europeo (NATO, 2023).

Conclusioni

L'IA e le Tecnologie Emergenti stanno plasmando in modo significativo il futuro della sicurezza e della Difesa europea, configurandosi come un elemento fondamentale per il raggiungimento dell'Autonomia Strategica Europea e della sua affermazione come attore autonomo e indipendente. In ragione della crescente instabilità globale e della competizione tecnologica, l'Autonomia Strategica è diventata una priorità nell'Unione Europea, e le Tecnologie Emergenti, in particolare l'IA, rivestono un ruolo fondamentale in questa visione. Inoltre, queste tecnologie giocano un ruolo cruciale nella cooperazione tra l'UE e la NATO e nella promozione di un'evoluzione positiva dei rapporti transatlantici. Il raggiungimento dell'Autonomia Strategica non può prescindere dalla sovranità tecnologica e dall'ottenimento dell'indipendenza nello sviluppo delle Tecnologie Emergenti di rilevanza strategica come l'IA sia nel settore della difesa, sia in ambito civile. L'UE sta adottando misure concrete per sfruttare appieno il potenziale di queste tecnologie nella Difesa, come testimoniato dagli sforzi a livello legale, di ricerca e sviluppo degli ultimi anni dell'Agenzia Europea per la Difesa e dalla costituzione del Fondo Europeo per la Difesa. L'UE continua a lavorare anche su questioni etiche per garantire un futuro in cui l'IA sia uno strumento virtuoso nell'affrontare le sfide globali. Tuttavia, si evidenzia ancora una generale mancanza di una più ampia pianificazione e di una dottrina d'uso che potrebbe minare il contributo di queste tecnologie all'Autonomia Strategica, che rischia di limitare l'efficacia dei progetti in essere. È cruciale, pertanto, definire una direzione strategica che integri investimenti e ricerca civile e militare per tradurre i progressi di ricerca e sviluppo in applicazioni pratiche per massimizzare il potenziale di queste tecnologie per la sicurezza e la Difesa europea.

soprattutto armi – sia in linea con il diritto internazionale umanitario e che gli esseri umani i soggetti imputabili di responsabilità per le operazioni svolte con armi autonome (Schwarz, 2021).

Punti essenziali

Per un efficace sviluppo e impiego delle Tecnologie Emergenti che sostenga l'ottenimento dell'Autonomia Strategica Europea è fondamentale:

- Promuovere politiche volte a garantire la sovranità tecnologica dell'Unione nella produzione e nell'approvvigionamento di materiali chiave per lo sviluppo delle Tecnologie Emergenti;
- Elaborare una direzione strategica chiara che integri gli investimenti, la ricerca e lo sviluppo, sia civili che militari, per massimizzare il potenziale di queste tecnologie per la sicurezza e la difesa europea;
- Promuovere la cooperazione con la NATO su questioni di interesse comune legate alle Tecnologie Emergenti, incoraggiando la collaborazione e sfruttando iniziative come DIANA.

Bibliografia

- Beaucillon, C., Poli, S. (2023). *Special Focus on EU Strategic Autonomy and Technological Sovereignty: An Introduction*. European Papers - A Journal on Law and Integration, 2023 8, 411416.
- Borrell, J. (2020). *Why European strategic autonomy matters*. European Union External Action. 12 marzo. Consultabile su https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en.
- Clapp, S. (2022). *Emerging disruptive technologies in defence*. European Parliament. Consultabile su [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2022\)733647](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2022)733647).
- Commissione Europea. (2021). *State of the Union Address by President von der Leyen*. Consultabile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701.
- Commissione Europea. (2020, febbraio 19). *White Paper on Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust*. Consultabile su https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en.
- Commissione Europea. (2023). *Factsheet on EDF calls 2023*. 30 marzo. Consultabile su https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-03/Factsheet_EDFCalls2023_.pdf.
- Consiglio dell'Unione Europea. (2022). *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione Europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*. Consultabile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.
- Csernaton, R. (2023). *Weaponizing Innovation: Mapping Artificial Intelligence-enabled Security and Defence in the EU*. Consultabile su https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-07/eunpdc_no_84_0.pdf.
- Deschaux-Dutard, D. (2022). *European defence in an interpolar context: Explaining the limitations of French-German contribution to European strategic autonomy*. Defence Studies, 22(4), 591–608.
- Ding, J., Dafoe, A. (2023). *Engines of power: Electricity, AI, and general-purpose, military transformations*. European Journal of International Security, 1–18. Consultabile su <https://doi.org/10.1017/eis.2023.1>.
- Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare del Parlamento Europeo. (2020). *On the path to «strategic autonomy»: The EU in an evolving geopolitical environment*. Publications Office. Consultabile su <https://data.europa.eu/doi/10.2861/60568>.
- Fiott, D., Lindstrom, G. (2018). *What implications for EU security and defence?*, EUISS.
- Larson, E. J. (2021). *The Myth of Artificial Intelligence: Why computers can't think the way we do*. Harvard University Press.
- Lupovici, A. (2021). *The dual-use security dilemma and the social construction of insecurity*. Contemporary Security Policy, 42(3), 257–285. Consultabile su <https://doi.org/10.1080/13523260.2020.1866845>.
- Mola, L. (2023). *Fostering 'European Technological Sovereignty' Through the CSDP: Conceptual and Legal Challenges*. First Reflections Around the 2022 Strategic Compass.

- European Papers - A Journal on Law and Integration, 2023 8, 459474. Consultabile su <https://doi.org/10.15166/2499-8249/667>.
- NATO. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Consultabile su https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm.
- NATO. (2023). *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA)*. 26 settembre. Consultabile su https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_216199.htm.
- Parlamento Europeo. (2023). *EU AI Act: First regulation on artificial intelligence*. 6 agosto. Consultabile su <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>.
- Parlamento Europeo, Consiglio Europeo. (2021). *Regulation (EU) 2021/697 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092*. Consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/697/oj>.
- Schwarz, E. (2021). *Autonomous weapons systems, artificial intelligence, and the problem of meaningful human control*. *Philosophical Journal of Conflict and Violence*.

L'EUROPA ALLA RICERCA DELLA SOVRANITÀ SPAZIALE

ANDREA D'OTTAVIO*

Introduzione

Prossimi ai due anni dallo scoppio della guerra in Ucraina, nello scorso mese di marzo – per la prima volta nella sua storia – l'Unione Europea (UE) ha emanato la sua “European Union Space Strategy for Security and Defence”. Per quanto le tecnologie spaziali oggi, sotto tutti gli aspetti, risultano “abilitanti” lo sviluppo sociale ed economico di intere nazioni, l'emanazione di questo importante documento è del tutto passata inosservata. Eppure, qualora supportata e (soprattutto) implementata da parte degli Stati membri, in tempi brevi essa costituirebbe un solido pilastro – sia operativo che gestionale – sul quale solidamente poggiare il presente ed il futuro dello sviluppo tecnologico, sociale, economico e militare dell'intero “continente europeo”. Un solido pilastro attorno al quale strutturare la tanto sognata – quanto agognata – “autonomia strategica” che passa, in maniera imprescindibile, attraverso il raggiungimento di una piena e consolidata sovranità spaziale.

Cosa intende l'Europa per autonomia strategica?

La ricerca di che cosa significhi per l'Europa (l'Unione Europea, in particolare) raggiungere e possedere una “autonomia strategica” costituisce oggi un importante tassello mancante, spesso di confusione e quindi di attrito, per lo sviluppo e l'implementazione della neonata “Strategia Spaziale”. Tutti, a vario titolo la nominano. Non si sa se tutti la vogliono, Berlino in primis. Quello che è certo è che nessuno sa definirla, ancor prima di identificarne gli obiettivi. Il risultato è quello di un “Vecchio Continente” completamente spaesato dalla barabanda geopolitica innescata (o meglio: accelerata) dal conflitto ucraino. Ancora più che in passato, l'Europa è oggi facile preda di interessi nazionali “terzi”, spesso localizzati oltreoceano, ad ovest più che ad est. Circondata da aree di crisi, l'Europa finisce per commettere sempre lo stesso errore: frammentarsi, acuendo la sua eterogeneità – imprescindibile, ma in cui risiede la sua impareggiabile ricchezza –, piuttosto che favorire “sintesi comuni”.

Eppure, in campo spaziale le iniziative positive non mancano, anzi il settore aerospaziale è dove è possibile trovarne di concrete. Per il tramite dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA) – controparte tecnologica ed esecutiva in campo spaziale – l'UE opera attivamente ed autonomamente propri assetti satellitari, in particolare i satelliti “Galileo” e “Sentinel”. Rispettivamente, questi assetti fanno parte di due fondamentali programmi spaziali europei “istituzionali”, quali: il programma di “Navigazione, Posizionamento e Timing” (PNT) chiamato “GALILEO”, ed il programma spaziale di “Osservazione della Terra” (Earth Observation, EO) chiamato “COPERNICUS” composto appunto dai satelliti “Sentinella”. Dal prossimo anno, con prospettiva di raggiungimento di una iniziale capacità operativa nel 2027, andrà ad aggiungersi una terza costellazione chiamata “IRIS2”. Costellazione questa adibita alla fornitura di indipendenti (ovvero totalmente europei) servizi di comunicazione satellitare per “scopi governativi”. Frutto della cooperazione tra Stati membri, Commissione Europea ed ESA, la futura costellazione satellitare IRIS2 comporrà il terzo programma istituzionale europeo – il terzo pilastro – chiamato “GOVSATCOM”. Il suo obiettivo sarà quello di consentire a tutti i cittadini europei di usufruire di connessioni ad alta velocità, fornendo un

* Centro Studi Geopolitica.info.

sistema di connettività resiliente che permetterà all'Europa di rimanere connessa in ogni circostanza (Regolamento–UE 2023/588 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 2023, p.2).

Raggiunta quindi l'autonomia strategica nei servizi di posizionamento e navigazione (GALILEO) così come nel campo dell'osservazione della superficie terrestre (COPERNICUS), l'Europa vuole ora dotarsi del tassello mancante: quello di basare su assetti satellitari di proprio sviluppo ed appartenenza i servizi di comunicazione satellitare e traffico dati ("Internet of Things", IoT) per scopi governativi. Un tassello imprescindibile per il raggiungimento di una piena ed indipendente strategia globale di politica estera e di sicurezza dell'UE. GOVSATCOM è la chiara risposta dell'UE alla costellazioni statunitensi "Starlink" di SpaceX e (di prossima implementazione) "Kruiper" di Amazon. Costellazioni che permettono, oggi, agli Stati Uniti di detenere il totale ed incondizionato controllo dei servizi di telecomunicazione e traffico dati in orbita bassa (Low Earth Orbit, LEO). Servizi privati, ma comunque sempre "subordinati" alle volontà e necessità di Washington.

La European Space Strategy for Security and Defence

In un contesto geopolitico di crescente incertezza e competizione che vede l'intensificarsi delle minacce all'UE e ai suoi Stati membri, la neo emanata "European Space Strategy" fornisce agli Stati membri le linee guida – anche dette "Ways forward" nel testo – per l'utilizzo e l'integrazione degli assetti spaziali comunitari.

Tutti i Paesi membri (o quasi) hanno un programma spaziale nazionale. Buona parte di essi aderisce anche all'ESA; ma solo quei Paesi europei in possesso di avanzate tecnologie aerospaziali sono in grado di sviluppare e produrre autonomamente propri assetti satellitari adibiti al diretto soddisfacimento dei propri interessi nazionali. Su tutti: Francia, Italia e Germania. Per questi Paesi, alcuni programmi spaziali istituzionali dell'UE possono apparentemente costituire una sorta di "sovra-struttura". È proprio qui che l'eterogeneità europea si tramuta in ricchezza, da ambo le parti. Se è infatti vero che gli assetti spaziali nazionali – quando richiesto, a seconda della loro disponibilità e degli accordi stipulati – possono essere messi a disposizione dell'UE a complemento e/o estensione delle capacità dei satelliti COPERNICUS e (nel prossimo futuro) GOVSATCOM, è altrettanto vero che gli assetti spaziali dell'UE sono a loro volta a disposizione degli Stati membri; con la differenza, rispetto ai primi, che questi nascono proprio per scopi comunitari in quanto la loro progettazione e sviluppo sono finanziati dagli Stati membri. Un doppio "layer", ad eccezione di GALILEO, che permette il raggiungimento di alti livelli di resilienza.

Così come le singole nazioni europee dotate di propri assetti satellitari gestiscono tali assetti attraverso propri centri–di–controllo a terra, così anche l'UE gestisce i satelliti "Galileo" e "Sentinella" – e nel prossimo futuro anche i 600 satelliti della costellazione IRIS2 – presso il proprio "Satellite Centre" (SatCen) di Madrid. Gestendo i "Sentinella", il SatCen è quindi in grado di fornire anche "servizi di intelligence" sulla base dei dati raccolti dall'osservazione della superficie terrestre. Scopo del SatCen è quello di sostenere la politica estera e di sicurezza comune (PESC) contribuendo in maniera fattiva alla presa di decisioni ed iniziative da parte dell'UE. Opera sotto la supervisione del "Comitato Politico e di Sicurezza" (CPS) diretto dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza (AR) oggi nella persona di Joseph Borrell Fontelles, nel 2019 succeduto alla nostra connazionale Federica Mogherini. Il SatCen fornisce ai responsabili politico–decisionali segnalazioni tempestive sui potenziali e reali scenari di crisi, oltre a trasmettere informazioni sulla situazione globale. Struttura quindi essenziale che consente all'UE di adottare misure diplomatiche, economiche e umanitarie in tempo utile, compresa la pianificazione generale di eventuali interventi (in futuro anche militari, chissà). Essendo presieduto dall'AR, di riflesso, il SatCen assume un ruolo centrale anche per l'Agenzia Europea della Difesa (EDA), il luogo dove l'AR coordina e

promuove la cooperazione militare (decisionale e di intelligence) dei 26 Stati membri secondo le linee guida e gli obiettivi riportati nella “Common Security Defence Policy” (CSDP).

Attraverso la neonata Space Strategy, l’UE promuove l’uso pacifico dello spazio extra-atmosferico, impegnandosi a preservarne la sua sicurezza ma su base “equa e mutuamente accettabile” (Regolamento–UE 2023/588 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 2023). Sembrerebbe quindi esserci per l’UE un “confine ultimo” oltre il quale “il tutto” non risulterebbe più accettabile. Interessante sarebbe capire quali sono questi confini per l’UE, e non solo: anche come sono stati definiti e come l’UE intende quindi gestirli, sia a livello decisionale che soprattutto operativo. A pagina 2 viene anche specificato come non sia sufficiente “solo proteggere” gli assetti spaziali, ma viene invece sottolineato come sia fondamentale “scoraggiare atti ostili”. In altre parole: sviluppare ed implementare “capacità di offesa”: l’unico modo per creare “deterrenza” è dotarsi di soluzioni che convincano gli avversari a non superare una data “linea rossa”, oltre la quale essi stessi subirebbero perdite o danni pari all’offesa arrecata, almeno. Capacità queste – ecco qui anche l’importanza dello sviluppo di una “dottrina spaziale militare” – non in possesso dall’UE, ad oggi. Viceversa, nazioni come Stati Uniti, Russia, Cina ed India sono invece dotate di assetti (anche e soprattutto terrestri) capaci di interdire – fino a “terminare” definitivamente – le capacità operative di satelliti giudicati ostili. Secondo quanto riportato nella European Space Strategy, l’unica azione fattiva che l’UE ha deciso di intraprendere è quella di emissione di un report annuale – classificato – sullo stato evolutivo delle minacce e delle capacità “counterspace”. Sarà compito dell’EDA distribuire tale report agli Stati membri. Approccio che, rispetto a quanto implementato da altre potenze spaziali, lascia delle perplessità rispetto all’adozione di provvedimenti concreti per integrare soluzioni tecniche – a bordo dei satelliti, ma non solo – di risposta alle minacce multiple. Una difesa puramente passiva quindi.

La necessità di una “Legge Spaziale” europea

Per l’innalzamento dei “livelli di resilienza” (anche) dei “sistemi spaziali” – da intendersi come: innalzamento delle capacità di assorbire un danno derivante da enti terzi, anche di elevata entità (i livelli di “sicurezza” sono espressi nella Security Union Strategy) –, la European Space Strategy rimanda a due legislazioni dell’UE. La prima è stata adottata dal Parlamento Europeo lo scorso 13 gennaio: è la “Critical Entities Resilience” (CER). La seconda, “NIS2”, interessa il dominio (il quinto) della “cybersicurezza”. Ad oggi, già in sede di progetto, tutte le missioni spaziali europee (anche scientifiche) ricevono già precisi requisiti di cybersicurezza, sia per il segmento di volo (satelliti e/o sonde spaziali) che per quello di terra (Centri di Controllo). In questo frangente, l’European Space Strategy individua l’EUSPA come “il” riferimento massimo a livello Europeo per le attività di monitoraggio sulla sicurezza cyber degli assetti spaziali europei, in stretta collaborazione con la “European Union Agency for Cybersecurity” (ENISA) ed i cosiddetti “Computer Security Incident Response Team” (CERT–EU) degli Stati Membri. In caso di richiesta da parte di uno di essi, l’EUSPA potrà fornire la sua assistenza per la mitigazione e/o risoluzione del “cyber–attacco” subito da quel/quegli assetti spaziali, anche se di proprietà nazionale.

Sulla questione “sicurezza”, l’eterogeneità europea qui non gioca a vantaggio. La European Space Strategy sottolinea come questa eterogeneità costituisca proprio un ostacolo alla competitività Europea nel settore spaziale, anche a livello industriale. Per questo motivo, in un’ottica di “standardizzazione” delle attività spaziali degli Stati Membri, la Commissione Europea ha intenzione di compiere un secondo passo rivoluzionario per il concreto sviluppo di una propria autonomia strategica: l’emanazione di una “Legge Spaziale” europea. Legge che, per quanto non intenda inficiare sugli interessi di sicurezza nazionale dei singoli Stati Membri, si propone di istituire un framework legislativo ed operativo che innalzi il livello di resilienza

degli assetti spaziali della UE – istituzionali e non – e dei relativi servizi, assicurando così maggiori livelli di coordinamento tra gli Stati Membri in “ambito europeo”, non NATO quindi. Ambito questo dove invece diversi Stati membri già operano con determinati protocolli e procedure ma che, proprio nell’ottica di “indipendenza strategica”, l’Europa deve sviluppare ed integrare da sé: per i propri obiettivi (non quelli NATO) e per tutti i suoi Stati membri, anche non NATO.

Conclusioni

La European Space Strategy costituisce una preziosa guida che traccia la rotta (iniziale) di tutta una serie di presenti e future azioni atte a strutturare in maniera organica le attività spaziali del “Continente Europeo” al di fuori, ed in maniera del tutto indipendente, da organizzazioni terze come la NATO. Alla sua implementazione e sviluppo da parte degli Stati membri, l’Europa è necessario compia il vero salto di qualità, ovvero progredire verso “elevati livelli di indipendenza tecnologica”. Un aspetto, oggi, pressoché pesantemente sbilanciato a favore degli Stati Uniti: uno dei principali “competitor” in campo aerospaziale dell’UE, al pari di Cina e Russia. Su questo aspetto, dal 2008, è attiva la “Joint Task Force” (JTF) composta da: Commissione Europea, ESA ed EDA. Insieme all’Osservatorio Europeo sulle Tecnologie Critiche, la JTF agisce a livello delle più importanti industrie aerospaziali dei singoli Stati membri raccogliendo preziose indicazioni sulle tecnologie di cui è necessario (alias: imprescindibile) dotarsi a livello europeo. Una Europa che nel suo recente passato ha saputo dare le risposte tecnologiche ed industriali giuste. Le stesse che rendono oggi il Continente Europeo più indipendente, più competitivo, più ricco, più sicuro.

Punti essenziali

- La nuova "Strategia Spaziale Europea" costituisce un importante riferimento (sia normativo che operativo) sul quale fattivamente strutturare il raggiungimento di una maggiore indipendenza dell’Unione Europea in tutti i settori chiave: da l'economia, allo sviluppo sociale, alla difesa comune;
- L'implementazione di tale Strategia è ad oggi ostacolata da un crescente carattere "nazionalista" assunto dalla maggior parte degli Stati membri il cui effetto, dinanzi alle presenti sfide geopolitiche, è quello di aumentare il carattere eterogeneo europeo, piuttosto che favorire processi di sintesi comuni, spesso vincenti e competitive;
- In ambito spaziale, l'Europa deve trovare una sintesi di coordinamento, risposta ed operatività continentale, al di fuori di organizzazioni dove diversi dei suoi stessi Stati membri già operano con associati protocolli e metodologie.

Bibliografia

Regolamento–UE 2023/588 del Parlamento Europeo e del Consiglio. (2023). Consultabile su [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN\(2023\)9&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN(2023)9&lang=en).

EU Security Union Strategy. (2020). Consultabile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1379.

Horton, A. (2023). Russia tests secretive weapon to target SpaceX's Starlink in Ukraine. Consultabile su <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/04/18/discord-leaks-starlink-ukraine/>.

D'Ottavio, A. (2023). L'Europa alla ricerca di una sovranità spaziale. Parte Prima. Consultabile su <https://www.geopolitica.info/europa-sovranita-spaziale-parte-1/>.

D'Ottavio, A. (2023). L'Europa alla ricerca di una sovranità spaziale. Parte Seconda. Consultabile su <https://www.geopolitica.info/europa-sovranita-spaziale-parte-2/>.

CONCLUSIONI

FLAVIA GIACOBBE*

L'Europa fatica a essere considerata un attore determinante nel panorama internazionale. Pur avendo un'economia di valore, è ritenuta pressoché ininfluyente dal punto di vista politico. La mia affermazione può risultare indigesta, tuttavia sarebbe un'illusione credere che il Vecchio continente avrebbe potuto contribuire in maniera decisiva all'aiuto di Kiev, dopo l'attacco di Mosca. Se non ci fosse stato l'impegno degli Stati Uniti (ancora loro!) e della NATO, il ritorno di una guerra convenzionale nel territorio europeo dopo settant'anni di pace, avrebbe avuto oggi un impatto ben più drammatico. L'Ucraina si sarebbe difesa efficacemente senza l'apporto di armamenti da parte degli Stati Uniti? Sicuramente no. Lo shock iniziale per l'azione offensiva russa aveva inizialmente provocato un moto di unione dei Paesi membri di fronte alla minaccia militare, a tratti scivolata persino in minaccia nucleare.

Le prospettive strategiche stravolte sembrava che avrebbero così portato a una consapevolezza nuova, di unione di intenti e di azione politica forte per prendere in mano il destino del proprio continente. Non solo con un impulso maggiore nella politica estera, ma anche con uno slancio verso un sistema di difesa all'altezza delle sfide. D'altro canto, le munizioni impiegate in pochi giorni dall'esercito di Zelensky e i missili piovuti in una sola giornata sui tetti ucraini hanno superato di gran lunga le capacità di produzione annuale dell'intera Europa. Un esempio che ci ricorda la necessità di investire nei sistemi di difesa all'avanguardia per far fronte alle minacce e assicurarci quella sovranità tecnologica su cui si baserà la deterrenza del prossimo futuro.

E qui entra in gioco l'ampiamente dibattuta autonomia strategica europea. Un tema che, come ci spiega Alessandro Colombo, torna ciclicamente e nelle vesti più eterodosse al centro del dibattito del Vecchio continente. Prima di tutto c'è da chiedersi: autonomia da chi? Durante la pandemia, come ricordato da Enea Belardinelli, già si era imposta l'urgenza di diventare più autonomi per gli approvvigionamenti sanitari (soprattutto da Pechino). Se si discute invece dell'autonomia nel campo energetico, la risposta è presto detta: dal gas russo. Se si pensa alla sostenibilità e all'indipendenza dalle fonti fossili attraverso ad esempio il fotovoltaico, lo sguardo va ai pannelli prodotti (quasi esclusivamente) dalla Cina. Se il discorso si concentra sulle catene di valore tecnologiche, entrano in gioco le terre rare e la realizzazione dei famosi microchip. Insomma, lo scenario dell'autonomia dipende dal settore che si prende in considerazione. Se ci concentriamo sul lato militare, la questione si fa più complessa. Il riferimento a una piena autonomia strategica è stato sostenuto in passato soprattutto dalla Francia. Come ci ricorda Colombo, non dipende soltanto dai rigurgiti degli ultimi anni contro la NATO mossi da Macron ("morta cerebralmente" secondo il presidente francese), ma è il risultato di una "certa idea di" autonomia che ha sempre contraddistinto Parigi, forte del suo ruolo di unica potenza nucleare europea.

Oggi, con la NATO tornata centrale e con il perimetro dell'Alleanza, grazie all'adesione di Svezia e Finlandia, sempre più coincidente con i confini dell'Europa, ha poco senso ipotizzare un'alterità rispetto al legame transatlantico e all'adesione al Patto. Anzi, sarebbe opportuno che l'Unione facilitasse una certa complementarità con la NATO, sfruttando gli strumenti politici già a disposizione e che all'Alleanza, essendo prettamente militare, mancano. Dopo il 24 febbraio e ancora di più dopo l'attacco di Hamas ad Israele del 7 ottobre, è bene che i Paesi *like-minded* facciano fronte comune contro le minacce messe in atto, direttamente o indirettamente, da Russia, Iran, Cina per costruire un ordine globale alternativo, non basato su principi democratici. Due scenari, quello israeliano e ucraino, che hanno imposto agli Stati

* Formiche -Airpess.

Uniti di mantenere lo sguardo sull'Europa e sul Medio Oriente, rinviando quel disimpegno dall'area per orientarsi verso l'Indo-Pacifico. Lo scenario appena descritto è la dimostrazione plastica del fatto che l'Europa abbia fallito nel rivestire un ruolo determinante nelle crisi che si stanno moltiplicando ai suoi confini (Kosovo, Nagorno-Karabakh, Africa) e che sia ancora dipendente dall'alleato d'oltreoceano anche su alcune partite che avrebbe dovuto affrontare in autonomia. Il Mediterraneo sarebbe l'area ideale per declinare il peso strategico del Vecchio continente, rinunciando a una visione competitiva con gli USA, ma anzi a vantaggio di Washington, che potrebbe così concentrarsi sulla sfida con Pechino (che riguarda tutti, europei compresi). Se Bruxelles resterà immobile di fronte al mondo che cambia e che diventa sempre più instabile (avviandosi verso una terza guerra mondiale a pezzi, come l'ha definita Papa Francesco), sarà condannata all'irrilevanza e all'impossibilità di incidere sui prossimi equilibri globali. L'Europa sarà così destinata ad adattarsi alle decisioni prese altrove. La domanda iniziale sul Vecchio continente allora si trasforma, come ci ricorda Daniela Irrera, da liberi da chi, a liberi di agire, di decidere e di essere determinanti.

Osservatorio di Politica internazionale

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

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi – Dip. Affari esteri
Tel. 06 67604939
Email: st_affari_esteri@camera.it

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