

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Relazioni Internazionali e

Diplomazia



L'INDUSTRIA EUROPEA DEGLI ARMAMENTI
COME OBIETTIVO MILITARE E POLITICO
NELLA DIFESA COMUNE

Relatore: Prof. ELENA CALANDRI

Laureando: GIULIA MARCHESI

matricola N. 2040658

A.A. 2022/2023

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I.....	7
L'EMERGERE DELL'EUROPA COME ATTORE NELLA DIFESA	7
1.1 <i>L'origine del concetto di difesa europea</i>	7
1.2 <i>La nascita della Comunità Europea di Difesa (CED)</i>	13
1.3 <i>Dalla Cooperazione Politica Europea (CPE) all'Atto Unico Europeo</i>	28
1.4 <i>Verso la definizione della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC)</i>	38
1.5 <i>Dalla PESC alla Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD)</i>	44
CAPITOLO II	59
LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA	59
2.1 <i>La nascita dell'industria e delle agenzie degli armamenti</i>	59
2.2 <i>L'Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti (OCCAR)</i>	66
2.3 <i>L'Agenzia Europea per la Difesa (EDA)</i>	71
2.4 <i>Il rapporto tra l'OCCAR e l'EDA</i>	80
2.5 <i>Il ruolo crescente della Commissione</i>	83
CAPITOLO III.....	89
IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE NEL SETTORE DELLA DIFESA.....	89
3.1 <i>I limiti allo sviluppo del mercato comune</i>	89
3.2 <i>Finanziamenti e programmi nel settore della difesa</i>	97
PADR E EDIDP	99
European Defence Fund (EDF)	104
3.3 <i>La situazione attuale nel settore della difesa</i>	108
3.4 <i>I rapporti correnti tra l'Unione Europea e la NATO</i>	113
3.5 <i>L'integrazione come scelta: rischi e svantaggi</i>	117
CAPITOLO IV	121
IL RUOLO DELL'ITALIA NEL SETTORE DELLA DIFESA	121
4.1 <i>L'Italia durante le fasi di sviluppo della difesa</i>	121
4.2 <i>Il contributo dell'Italia verso le organizzazioni e i programmi di difesa</i>	138
La partecipazione italiana all'OCCAR e all'EDA.....	139
Il contributo italiano ai principali programmi di difesa	146

4.3 Il caso studio di Leonardo	151
4.4 Nuove sfide per l'Italia	156
CONCLUSIONE.....	159
BIBLIOGRAFIA.....	161
VOLUMI	161
ARTICOLI E SAGGI.....	163
FONTI ONLINE.....	169

INTRODUZIONE

Lo scopo del presente studio consiste nel ripercorrere la nascita e l'evoluzione della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) ponendo particolare attenzione al settore della difesa con il fine di analizzare il ruolo svolto dall'Europa come attore in questo campo. L'analisi si focalizza soprattutto sui punti salienti e gli eventi più significativi che hanno caratterizzato l'emergere e lo sviluppo della politica estera europea in termini di accordi e alleanze di carattere difensivo e militare. Parallelamente viene tenuto in considerazione il rapporto tra l'Europa e l'alleanza atlantica cercando di definire il carattere di questa relazione. Un particolare focus è dedicato alla sfera degli armamenti analizzando l'istituzione e lo sviluppo delle due agenzie create con il compito di promuovere la cooperazione e il coordinamento dei programmi di difesa al fine di supportare le capacità difensive europee. Viene poi posta l'attenzione sui limiti e gli ostacoli che intralciano la realizzazione di un mercato comune europeo nel settore della difesa considerando però le diverse iniziative che sono state intraprese per ovviare alle criticità esistenti. Come ultima tematica viene analizzato da vicino il ruolo svolto dall'Italia nel settore della difesa soffermandosi soprattutto sullo studio del gruppo industriale Leonardo che, nel tempo, è emerso come principale attore a livello nazionale consolidando la sua posizione anche su scala europea e globale.

Più nello specifico, il primo capitolo si propone di esaminare la nascita e lo sviluppo della politica estera a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, in particolar modo, per quanto riguarda il settore della difesa e della sicurezza. Vengono analizzati i principali tentativi attuati a favore della realizzazione di un sistema di difesa e gli accordi più importanti che hanno portato alla creazione di alleanze e strutture militari. Le tappe più significative di questo processo sono illustrate tenendo conto della posizione assunta dalla NATO con il fine di inquadrare e definire il rapporto tra gli stati europei e l'alleato atlantico. L'analisi di questo percorso si conclude considerando gli avvenimenti più significativi che si sono verificati fino ai giorni nostri nel campo della politica estera e di sicurezza comune al fine di costruire un quadro quanto più completo dello scenario di riferimento in cui l'Europa è chiamata ad agire come attore nella difesa.

Il secondo capitolo parte dall'oggettiva inefficacia della politica estera dell'Unione Europea che negli anni Novanta presenta uno stadio di sviluppo non ancora adeguato. Il contenuto di questo capitolo si focalizza quindi sull'evoluzione dell'industria europea della difesa analizzando la creazione delle due agenzie di armamenti: l'Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti (OCCAR) e l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA), di cui vengono esaminati l'istituzione, il funzionamento e i compiti principali nel quadro della difesa europea. Dall'analisi emerge come siano presenti alcuni ostacoli come, per esempio, l'articolo 296 del Trattato sulla Comunità Europea che rendono ancora più complessa la strada verso la realizzazione di un mercato unico della difesa. In questo contesto viene illustrato il ruolo svolto dalla Commissione che si presenta come uno dei principali attori che si sono impegnati per favorire l'avanzamento del processo di integrazione attraverso l'adozione di misure e provvedimenti.

Il terzo capitolo è incentrato sui limiti che ostacolano la creazione di un mercato unico ed integrato cercando di fornire possibili soluzioni alternative di carattere economico. Viene poi lasciato ampio margine alla trattazione delle iniziative e delle proposte europee come, per esempio, il Fondo Europeo per la Difesa (EDF) che prevede lo stanziamento di finanziamenti e il coordinamento dei programmi di difesa per consentire il rafforzamento dell'integrazione e della cooperazione. Considerando il presente scenario viene riservato un paragrafo all'analisi dei rapporti correnti tra l'Unione Europea e la NATO negli ultimi anni prendendo in esame le varie dichiarazioni congiunte che sono state stipulate tra le due organizzazioni e che contribuiscono a fornire un'immagine più chiara di quale sia l'attuale contesto in cui versa la difesa europea. Si tiene poi anche conto di quali siano i sacrifici e i costi sostenuti dai singoli stati membri per portare a compimento questo difficile e complesso processo di integrazione.

Il quarto capitolo contiene, invece, un approfondimento che riguarda da vicino il ruolo svolto dall'Italia nel settore della difesa a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale sottolineando, in particolar modo, il contributo apportato dal paese verso le principali strutture e programmi di difesa avviati a livello europeo. Da ciò emerge come, a livello nazionale, il gruppo industriale Leonardo si presenti come principale attore, di cui viene analizzato il processo di istituzione e di affermazione.

Dall'analisi si evince poi come, nel tempo, questa industria sia diventata un punto di riferimento nel settore dell'Aerospazio, Difesa e Sicurezza consentendo di consolidare la propria posizione sia su scala europea che su scala internazionale. Infine, vengono presentate le sfide future che l'Italia dovrà affrontare evidenziando i punti di forza ma anche le fragilità che contraddistinguono l'azione del paese. Nel complesso, il presente studio si pone l'obiettivo di analizzare le varie tappe che hanno portato alla formazione della difesa europea così come la conosciamo noi oggi, esaminando i progressi e le criticità che hanno caratterizzato questo processo. Il fine è quello di fornire una panoramica completa e dettagliata per quanto riguarda il settore degli armamenti considerando i limiti e gli ostacoli che non consentono la costruzione di un mercato unico della difesa e di un esercito comune europeo ma sottolineando anche quali siano gli elementi sfavorevoli a scapito dell'integrazione. L'intero lavoro mira quindi a compiere un'analisi accurata dell'industria europea degli armamenti che si pone come obiettivo militare e politico nella difesa comune guardando da vicino quanto è stato fatto e quanto ancora è necessario fare per giungere al completamento del processo di integrazione in questo settore.

CAPITOLO I

L'EMERGERE DELL'EUROPA COME ATTORE NELLA DIFESA

1.1 L'origine del concetto di difesa europea

In seguito alla fine della Seconda guerra mondiale si cercò di avviare un progressivo processo di integrazione in Europa. Per quanto riguarda il settore militare si concluse un importante accordo in materia di difesa e cooperazione. Nel 1948 venne stipulato il Patto di Bruxelles che prevedeva l'avvio di una collaborazione militare e politica. L'organizzazione militare venne creata sotto impulso del Regno Unito in quanto il 22 gennaio 1948 il ministro degli Esteri britannico Ernest Bevin pronunciò un discorso alla Camera dei Comuni sottolineando la necessità di maggiore collaborazione di fronte alla minaccia rappresentata dalla potenza sovietica. Si trattava di un'estensione ai paesi del Benelux del Patto di Dunkerque firmato il 4 marzo del 1947 da parte della Francia e del Regno Unito. Le due potenze avevano stipulato un'alleanza bilaterale con il fine di garantire una mutua difesa militare davanti all'eventuale minaccia bellica rappresentata dalla ripresa di una politica aggressiva da parte della Germania. Secondo una diversa interpretazione il trattato mirava a organizzare una difesa collettiva contro possibili minacce provenienti in particolar modo dall'Unione Sovietica. L'iniziativa di estendere l'alleanza ai paesi del Benelux partì da Bevin che incitò l'avvio di una strategia difensiva comune tra la Gran Bretagna e gli altri stati europei ¹.

Tuttavia, il Patto di Dunkerque non prevedeva l'intervento automatico in caso di aggressione verso uno dei due Stati firmatari, ma solo l'obbligo di consultazione per via diplomatica. I paesi del Benelux avanzarono una loro proposta indirizzata a un trattato multilaterale che implicasse un accordo militare di mutua assistenza immediata nel caso di aggressione esterna. Questi paesi miravano alla creazione di un'organizzazione regionale di stampo confederale, mentre Londra e Parigi

¹ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, Napoli, Edises, 2015, p. 25.

prediligevano la costruzione di una struttura intergovernativa dotata di strutture meno rigide, idea che alla fine prevalse.

Il 17 marzo 1948 venne firmato il trattato di Bruxelles da parte di Francia, Regno Unito, Lussemburgo, Belgio e Olanda che dava vita all'Unione Occidentale, un'alleanza difensiva europeo-occidentale con impegno automatico di assistenza reciproca in caso di attacco da parte di un paese terzo. Con la revisione e la modifica del trattato di Bruxelles il 23 ottobre del 1954 l'Unione occidentale si trasformava nell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), un'alleanza regionale di carattere politico-militare per promuovere la cooperazione europea nel campo della sicurezza e della difesa.

La firma del trattato venne accolta in maniera positiva da Washington che sollecitava con graduale insistenza la necessità di sicurezza e cooperazione contro la minaccia sovietica. Il patto rappresentò il primo passo dell'impegno preso dagli stati europei nel costruire un sistema difensivo in funzione antisovietica. Infatti, il patto perseguiva simultaneamente due fini: da un lato, essere un punto di riferimento nella resistenza continentale contro l'URSS e, dall'altro lato, mostrare agli Stati Uniti l'impegno, la determinazione e la volontà di reazione inteso come *self-help* dall'amministrazione americana ².

Inoltre, nel trattato di Bruxelles la cooperazione non si limitava semplicemente alla sola dimensione militare ma riguardava anche la collaborazione nella sfera economica, sociale e culturale. Il trattato è costituito dal preambolo e da dieci articoli che richiamano al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, della democrazia, delle libertà individuali, così come all'osservanza di altri principi sanciti dalla Carta delle Nazioni. Dopo l'entrata in vigore del trattato venne creato un Comitato militare permanente con sede a Londra con il compito di sviluppare dei piani di difesa collettiva e coordinare gli apparati militari. Venne poi istituito lo Stato maggiore comune a Fontainebleau sotto la guida del maresciallo britannico Bernard Montgomery.

Durante la prima riunione del Consiglio consultivo dei ministri degli Esteri, il 19 luglio 1948, Bevin sottolineò la necessità di coinvolgere in maniera diretta gli Stati

² CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, p. 26.

Uniti nell'alleanza. Il ministro britannico con l'appoggio del ministro francese Georges Bidault decisero di rivolgersi agli Stati Uniti affinché venisse garantito all'Europa occidentale l'aiuto militare in caso di attacco da parte dell'Unione Sovietica. Infatti, solo un accordo transatlantico sulla sicurezza avrebbe scoraggiato un tentativo di aggressione e avrebbe impedito la rinascita del militarismo nazionalista europeo favorendo un processo di integrazione politica in Europa. È poi opportuno considerare il fatto che i paesi europei hanno avuto come principale punto di riferimento gli Stati Uniti in quanto rappresentavano la sola e vera garanzia di difesa davanti alla minaccia di aggressione ed espansione sovietica nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale.

In aprile del 1948 Londra iniziò una serie di negoziati segreti, i *pentagon talks*, con gli Stati Uniti e il Canada sulla possibilità di un'alleanza nord-atlantica. Sotto spinta di una forte maggioranza repubblicana al Senato, gli Stati Uniti cominciarono ad allontanarsi dall'ottica dell'isolazionismo. In questo gruppo di repubblicani spiccava il senatore Arthur Hendrick Vandenberg, presidente della commissione esteri del senato americano, sostenuto dal sottosegretario di stato Robert Lovett.

L'11 giugno 1948 venne approvata dal Senato americano la risoluzione Vandenberg n. 239 con la quale veniva data l'autorizzazione al governo di Washington a concludere, anche in tempo di pace, delle alleanze militari fuori dal continente americano. La risoluzione si trovò in netta contraddizione rispetto alla tradizione politica adottata dagli Stati Uniti che consisteva nella non partecipazione ad alleanze difensive in tempo di pace. Tuttavia, il mutamento dell'atteggiamento americano era dovuto, da un lato, al deterioramento dei rapporti con l'Unione Sovietica e, dall'altro lato, alla compatibilità tra la partecipazione ad un sistema di mutua difesa e il principio di sicurezza collettiva e legittima difesa sancito dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Questa risoluzione era in sintonia con la dottrina promossa dal presidente americano Harry Spencer Truman che comportò una svolta radicale nella politica estera statunitense caratterizzata tradizionalmente dall'isolazionismo. Ad accelerare questo processo fu l'imposizione del Blocco di Berlino da parte di Joseph Stalin il 24 giugno 1948 a causa dell'introduzione del marco tedesco occidentale.

In risposta a questo avvenimento, il mondo occidentale diede avvio ad un ponte

aereo per garantire gli approvvigionamenti e i beni di prima necessità. Questa vicenda provocò un forte impatto sulle popolazioni occidentali che manifestarono il loro favore verso la costruzione di un'alleanza atlantica davanti all'avanzare della minaccia sovietica.

Sotto la spinta del sottosegretario di stato americano Lovett vennero avviate una serie di discussioni, le cosiddette *exploratory talks on security*, tra luglio del 1948 e marzo del 1949 a cui parteciparono le cinque potenze del trattato di Bruxelles e il Canada. Successivamente ai colloqui si aggiunsero anche altri paesi dell'Europa come: l'Italia, la Norvegia, la Danimarca, l'Islanda e il Portogallo.

Il 4 aprile del 1949 questi paesi e gli Stati Uniti firmarono il Patto Atlantico a Washington. Si trattava di un patto di difesa regionale in cui i paesi firmatari si impegnarono a fornire assistenza reciproca in caso di aggressione militare esterna.

La smilitarizzazione dopo il secondo conflitto mondiale aveva lasciato gli alleati occidentali senza un'apparente forza militare in Europa centrale e in relazioni sempre più tese e controverse con l'Unione Sovietica. Gli Stati Uniti presero consapevolezza del fatto che sia le politiche di contenimento sia la ripresa economica non potevano essere effettuate in mancanza di un'alleanza europea che garantisse la sicurezza nel continente. Per questa ragione, gli Stati Uniti e i loro alleati firmarono il Patto Atlantico all'inizio del 1949 con cui si impegnarono da subito a creare una nuova alleanza come contrappeso rispetto al potere sovietico³.

Attraverso la firma del trattato venne attuato un sistema di mutua difesa che svolse un ruolo dominante all'interno dello scenario occidentale per garantire la pace e la sicurezza. Nel 1949 i paesi che aderirono al trattato sono gli Stati Uniti, il Canada e dieci potenze europee. Si trattava di stati indipendenti che decisero di assumere un impegno reciproco nella difesa collettiva con una durata prevista di venti anni. L'articolo 3 e 5 del trattato delineano in particolar modo il quadro di sicurezza collettiva. Essi si riferiscono rispettivamente alla capacità di resistere ad un attacco armato, alla reciproca assistenza e al ricorso alla forza armata in caso di aggressione verso una o più parti contraenti.

Tuttavia, sebbene il Patto Atlantico avesse individuato gli alleati, non aveva ancora

³ KUGLER R. , *Laying the Foundations: the evolution of NATO in the 1950s*, Santa Monica, Rand Corporation, 1990, p. 8.

creato una struttura militare in grado di coordinare le proprie azioni in maniera efficace ma aveva posto le basi per la sua istituzione. È necessario considerare il contesto politico e internazionale in cui viene fondata la NATO in quanto alla fine degli anni Quaranta l'assetto globale fu scosso da profondi cambiamenti che diedero avvio alla Guerra fredda.

In agosto del 1949 si verificò la detonazione della prima bomba nucleare sovietica che mise in crisi la teoria del deterrente nucleare e il monopolio americano sulle armi atomiche. La preoccupazione verso il comunismo era destinata a crescere con la nascita della Repubblica Popolare Cinese di Mao Zedong il 1° ottobre 1949 e lo scoppio della guerra in Corea con il superamento del 38° parallelo da parte delle truppe comuniste nordcoreane, le quali attaccarono la Corea del sud filostatunitense il 25 giugno 1950⁴.

Questi eventi storici posero degli interrogativi sulla superiorità strategica che l'Occidente pensava di aver raggiunto in seguito alla firma del Patto Atlantico. Solo la creazione di una struttura difensiva che includesse basi militari e una potenziale forza nucleare avrebbe quindi garantito una maggiore deterrenza⁵.

In un mondo diviso in due grandi blocchi contrapposti dal punto di vista ideologico, politico e territoriale, venne deciso di fondare la NATO (North Atlantic Organization Treaty) da parte di dieci stati europei e due paesi nordamericani concepita come strumento di difesa collettiva per contrastare la minaccia di aggressione ed espansione sovietica. Il timore verso l'Unione Sovietica derivava soprattutto dalla penetrazione del comunismo nella società e nei partiti politici europei e dalle potenziali acquisizioni territoriali.

La creazione dell'alleanza atlantica comportò delle conseguenze a livello politico e militare per i paesi europei. Infatti, il 20 dicembre, il Consiglio consultivo dei cinque del trattato di Bruxelles decise di trasferire le prerogative militari dell'Unione Occidentale alla nascente NATO. Vennero formalmente delegate la maggior parte delle responsabilità di difesa alla nuova alleanza che assunse il ruolo di principale meccanismo occidentale nel garantire la pace e la sicurezza nel

⁴ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, Milano, Guerini, 2011, pp. 74-76.

⁵ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, p. 66.

continente europeo⁶. Il processo di assorbimento delle strutture militari previste dal Patto di Bruxelles nella NATO fu tutt'altro che immediato e semplice. Venne però dato avvio a un percorso irreversibile in concomitanza con la decadenza dell'organizzazione militare prevista dal Patto di Bruxelles⁷. La difesa dell'Europa e le prerogative militari vennero gradualmente trasferite all'interno del quadro atlantico della NATO, scomparvero il Comitato militare e lo Stato maggiore comune svuotando in buona misura la struttura che era stata concepita attraverso il Patto di Bruxelles.

Il 1° aprile del 1951 il generale americano Dwight David Eisenhower assunse la carica di "Supreme allied commander Europe" (SAUCER) e venne istituito il quartier generale denominato "Supreme headquarters allied power Europe" (SHAPE) a Rocquencourt, un sobborgo parigino nelle vicinanze di Versailles. Subito dopo venne istituito un Segretariato civile permanente a Parigi e venne nominato come primo Segretario generale della NATO Lord Hastings Lionel Ismay originario del Regno Unito.

Gli Stati Uniti decisero di creare una nuova organizzazione su base atlantica piuttosto che europea, in cui rivestirono il ruolo di stati membri a pieno titolo insieme al Canada. Attraverso il Patto Atlantico gli Stati Uniti accettarono l'obbligo permanente di sostenere gli oneri per la difesa reciproca piuttosto che elaborare un programma temporaneo di assistenza militare destinato alla costruzione di una difesa europea integrata⁸.

Nel secondo dopo guerra l'Europa non disponeva di una propria forza militare e di armi nucleari. I paesi europei versavano in una condizione di difficoltà economica e di logoramento degli arsenali militari. Era quindi necessario fare riferimento all'alleanza atlantica per le questioni relative al settore della sicurezza e della difesa. L'Unione Occidentale era un'alleanza europea priva di forza a sé e in un mondo diviso tra forze nucleari antagoniste, la capacità militare rappresentava un elemento essenziale per svolgere un ruolo di qualche rilievo e di influenza nel contesto internazionale.

⁶ KUGLER R. , *Laying the Foundations: the evolution of NATO in the 1950s*, p. 33.

⁷ VARSORIA A. , *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma, Bonacci, 1988, p. 242.

⁸ MOORE B. , *NATO and the future of Europe*, New York, Harper & Brothers, 1958, p. 25.

Tenendo in considerazione questo scenario, dagli anni Cinquanta venne avviato un progressivo processo di militarizzazione che sottolineò la necessità di dotarsi di armamenti. Il 6 ottobre 1949 il presidente Truman firmò il *Mutual Defense Assistance Act* (MDAA), il primo atto legislativo americano che prevedeva degli aiuti esteri militari e che era parte integrante della politica di contenimento statunitense contro la minaccia comunista. L'atto diede avvio al programma di assistenza militare – *Mutual Defense Assistance Program* (MDAP) – attraverso cui gli Stati Uniti inviarono ai paesi dell'Europa occidentale attrezzature militari per riorganizzare le forze di difesa ancora non sufficientemente attrezzate e armare nuove unità⁹. Il programma venne realizzato tramite due direttrici principali che prevedevano, da un lato, il sostegno americano a favore del riarmo degli alleati europei e, dall'altro lato, il trasferimento di maggiori risorse a favore della difesa e del rafforzamento delle forze armate dei paesi membri dell'alleanza.

Nel 1949 il progetto venne attuato contemporaneamente al Piano Marshall, un programma di aiuti economici, con l'obiettivo di fondo di sostenere gli alleati nella lotta contro il mondo comunista nel quadro della Guerra fredda. La fornitura di materiale di tipo militare, a condizioni molto vantaggiose, mirava alla ricostruzione dell'apparato bellico dei paesi beneficiari e venne garantita fino agli anni Sessanta.

1.2 La nascita della Comunità Europea di Difesa (CED)

Negli anni Cinquanta gli stati europei iniziarono a pensare a un progetto che consentisse il raggiungimento di maggiore integrazione dal punto di vista militare a causa di una crescente tensione nello scenario internazionale. Da un lato, lo scoppio della prima bomba nucleare sovietica incuteva il timore di una possibile guerra europea da combattere con le sole armi convenzionali, dall'altro, vi era un forte timore che in Germania potesse ripetersi quanto accaduto in Corea a causa della presenza di due realtà politico-statali antagoniste. La Germania occidentale, in attesa di una futura definizione del suo assetto, era divisa in zone di occupazione e sembrava assumere sempre di più le sembianze di una nuova Corea provocando

⁹ BLOCH E. , “European Rearmament and United States Foreign Aid”. *The Review of Economic and Statistics*, vol. 32, No. 4 (November 1950), p. 339.
<https://www.jstor.org/stable/1925583>

di conseguenza una forte preoccupazione. Per questa ragione era crescente l'attenzione rivolta alla Germania in quanto veniva considerata l'anello debole della difesa occidentale ^{10 11} .

Nel 1950 si comprese quindi come il corso della storia europea fosse strettamente legato allo sviluppo dell'integrazione politica e alla costruzione di un sistema di sicurezza e di difesa comune. In un contesto di forte bipolarismo la ricostruzione della Germania sembrava essere un requisito indispensabile e urgente per favorire la ripresa dell'Europa. L'insicurezza derivante dalla Guerra fredda portò i governi a considerare il riarmo della Germania, nonostante vi fosse una certa riluttanza da parte delle opinioni pubbliche dei paesi europei ¹². Reazioni avverse provenivano specialmente dalla Francia per questioni relative alla sicurezza in quanto si cercava di porre definitivamente fine a un possibile ritorno di una politica aggressiva da parte della Germania. Già durante i negoziati del Trattato istitutivo della NATO emerse la questione del riarmo tedesco ¹³. Infatti, l'articolo 6 stabiliva l'estensione della garanzia nordatlantica non solo ai territori degli Stati contraenti ma anche alle forze di occupazione in Europa, ovvero la Repubblica federale tedesca e i tre settori occidentali di Berlino. Durante le trattative e gli incontri per la stesura del Patto Atlantico, la Francia aveva promosso la *forward strategy* (difesa avanzata) che mirava a posizionare più ad est possibile la linea di difesa, ovvero sul fiume Elba e non sul Reno.

L'idea di creare un'organizzazione militare comune fece emergere posizioni diverse ma vi era una diffusa incertezza sul ripristino delle forze armate nella Repubblica federale tedesca. Durante l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa a Strasburgo in agosto del 1950, il socialista francese André Philip sottolineò la necessità di creare un esercito europeo ribadendo però che, nonostante la situazione di pericolo in cui versava l'Europa, l'esercito tedesco non doveva essere ricostituito. Durante lo stesso incontro Winston Churchill auspicò la creazione di una forza

¹⁰ PREDA D. , *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Fondazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, Milano, Jaca Book, 1990, p. 14.

¹¹ CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Bari, Laterza, 1999, p. 113.

¹² CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, p. 66.

¹³ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 76-77.

armata europea posta sotto un comando unificato con l'obiettivo di salvare la democrazia in Europa ¹⁴.

Tuttavia, è necessario tenere in considerazione la posizione assunta dagli Stati Uniti riguardo al progetto di difesa europea, soprattutto per quanto concerne il riarmo della Repubblica federale tedesca. Durante la riunione del Consiglio atlantico tenutosi a New York il 26 settembre 1950, il segretario di Stato americano Dean Acheson propose l'inclusione delle divisioni tedesche nel sistema di difesa occidentale generando un forte impatto sulla maggior parte degli uomini politici francesi. Gli Stati Uniti assunsero l'impegno di dispiegare maggiori forze in Europa e di assumere il comando di una forza militare integrata ponendo però come condizione preliminare la partecipazione di dieci divisioni tedesche, cosa che per Parigi rappresentava l'ultimo tassello nel processo di consolidamento del sistema difensivo europeo ¹⁵. In settembre Truman approvò il cosiddetto *one package*, ossia la formazione di un esercito integrato composto da sessanta divisioni provenienti dall'Europa. A questo avrebbero partecipato anche un numero indefinito di unità tedesche, quantificato successivamente in dieci divisioni. L'esercito sarebbe stato posto sotto la guida americana. Il Presidente americano si era pronunciato a favore dell'impegno in Europa a patto che fossero prese in adeguata considerazione le proposte americane per avanzare una collaborazione con gli stati europei. Per gli Stati Uniti un elemento essenziale riguardava la questione del riarmo tedesco anche se incontrarono una dura opposizione da parte del governo francese che produsse una situazione di stallo.

Fu la figura di Jean Monnet, commissario alla pianificazione, a proporre una via per uscire dall'impasse e trovare una soluzione alternativa. Il 16 ottobre Monnet incontrò il Primo Ministro francese René Pleven e il Ministro degli esteri Robert Schuman presentando loro un progetto di dichiarazione governativa sulla difesa comune. Egli propose la creazione di un esercito sulla base di una completa fusione degli elementi umani e materiali dell'Europa occidentale. Veniva poi ipotizzato il collegamento alle istituzioni politiche attraverso l'applicazione della formula

¹⁴ PREDA D. , *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Fondazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, pp. 11-17.

¹⁵ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, p. 67.

sovrannazionale all'ambito militare ¹⁶. In questo modo la Francia assunse un atteggiamento possibilista ponendo però dei vincoli all'attuazione del piano americano. Il 24 ottobre Pleven comunicò davanti all'Assemblea nazionale l'impegno della Francia per la creazione di un esercito europeo. Il piano Pleven venne approvato dall'Assemblea francese il 25 ottobre con 343 voti a favore e 220 voti contrari. In questo progetto si trovavano tutti quegli elementi che avrebbero rappresentato il punto di partenza della conferenza per la creazione della Comunità europea di difesa che venne avviata l'anno seguente. Erano contemplati un'Assemblea, un ministro della Difesa indicato dai governi e un Consiglio dei ministri costituito dagli stati partecipanti e, si ipotizzava l'istituzione di un bilancio comune destinato al finanziamento dell'esercito europeo e a mantenere invariati i rapporti con la NATO ¹⁷.

Con riferimento all'esercito, esso sarebbe stato composto da contingenti di unità quanto più piccole, per un totale di circa centomila uomini, affiancato alle divisioni nazionali degli stati membri dell'alleanza atlantica con il fine di creare un esercito europeo integrato sotto la guida americana. Il successo del piano che portò alla sua approvazione da parte dell'Assemblea nazionale era assicurato dal fatto che esso costituiva una valida controproposta rispetto alla soluzione avanzata precedentemente dagli Stati Uniti ¹⁸.

Il piano venne presentato il 28 ottobre al Comitato di difesa atlantico a Washington. Nello stesso mese di ottobre i Ministri della Difesa della NATO si incontrarono a Washington per fornire delle precise indicazioni al Parlamento francese circa l'adozione del Piano Pleven. Tuttavia, dal comunicato stampa pubblicato dopo la conferenza dei ministri emerse come, in un primo momento, non sia stato possibile raggiungere alcun accordo ma furono necessarie lunghe e complicate trattative sulla questione relativa al riarmo tedesco, punto essenziale per la partecipazione statunitense alla difesa europea. Solamente in dicembre vennero trovati i presupposti per raggiungere un compromesso. Alla Conferenza di Bruxelles non si

¹⁶ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 35-36.

¹⁷ PREDA D. , *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Fondazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, pp. 18-25.

¹⁸ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, p. 68.

rinunciò alla formazione di un esercito europeo, ma venne deciso di avviare due negoziati separati ma simultanei. Il primo da svolgere nel castello di Petersberg, nei pressi di Bonn, destinato a definire la partecipazione militare tedesca nell'alleanza atlantica che avrebbe riunito gli Alti commissari delle potenze occupanti e i rappresentanti del governo tedesco occidentale. Il secondo da tenere presso una sede a Parigi per stabilire i principi della costituzione di un esercito europeo ¹⁹.

Nel complesso il 1950 terminava con buoni propositi sulla questione della difesa europea in quanto si era verificata un'accelerazione nella ricerca della sicurezza europea determinata, per esempio, dallo scoppio della guerra in Corea. Era poi emersa in maniera urgente la questione del riarmo tedesco nel quadro europeo, posta sotto l'attenzione del mondo intero, che fu oggetto di un fragile compromesso tra due politiche molto divergenti, quella statunitense e quella francese ²⁰.

La Conferenza di Parigi per l'organizzazione dell'esercito europeo venne annunciata formalmente dal governo francese in gennaio del 1951. Il 15 febbraio venne convocata a Parigi la Conferenza che avrebbe dovuto procedere con i lavori per la creazione di una struttura dell'esercito europeo. Alla Conferenza tra le questioni più dibattute rientrava il problema del bilancio comune. I primi mesi della conferenza attraversarono un corso lento a causa di diversi ostacoli che limitarono lo scorrere dei negoziati.

In primo luogo, emersero crescenti opposizioni interne, a cui si aggiunse un perdurante atteggiamento negativo americano. Risultava poi evidente la mancanza di un accordo politico tra gli stati europei. Questi elementi impedivano qualsiasi evoluzione positiva dei negoziati.

Tuttavia, in gennaio del 1952, le questioni economico-finanziarie sembravano convergere verso un punto di accordo. Le divergenze dei vari paesi avevano lasciato posto alla diffusa volontà di proseguire sulla strada per la costruzione della Comunità europea di difesa (CED) dettata da un rinnovato sentimento favorevole espresso nei confronti della comunità di difesa. Presero quindi vita le prime proposte indirizzate alla creazione di un esercito europeo comune.

¹⁹ PREDAD. , *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana (1950-1952)*, p. 38.

²⁰ FURSDON E. , *The European Defence Community: a History*, Cham, Palgrave Macmillan, 1980, p. 100.

Il primo ambizioso tentativo di creare una difesa comune europea è da rinvenire, come è noto, nella comunità europea di difesa ^{21 22}.

Senza ulteriori rinvii, si procedette alla stesura degli articoli sul bilancio da inserire nel progetto di trattato. I mesi successivi furono dedicati all'impiego delle forze che richiedeva un'analisi approfondita tra i paesi membri della CED e i loro rapporti con la NATO. Si decise di dedicare un intero protocollo annesso al trattato per definire le relazioni tra le due organizzazioni in vista di una stretta collaborazione. La questione più importante riguardava l'estensione della garanzia dell'alleanza atlantica anche alla Germania federale, unico paese membro della CED ma non anche della NATO, contestata soprattutto dall'opposizione della Francia ²³. Il protocollo era necessario per delineare le relazioni operative ma anche per evitare qualsiasi duplicazione di responsabilità e di funzione tra le due organizzazioni. Prevedeva delle reciproche consultazioni tra i due Consigli e degli incontri combinati nel caso in cui l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno stato membro della CED o della NATO fosse posta sotto minaccia per decidere di comune accordo quali misure attuare. Si presupponeva quindi un buon livello di cooperazione a livello tecnico e continui contatti.

In generale, durante i lunghi mesi della conferenza furono compiute numerose revisioni del trattato e vennero poi firmati un numero consistente di protocolli, di dichiarazioni e di accordi, a cui si aggiunsero allo stesso tempo significativi scambi di lettere tra i diversi governi nazionali. Questa tale quantità di documenti fu il risultato di sedici mesi di consultazioni da parte dei vari comitati, ministri e gruppi di lavoro che si incontrarono in molteplici occasioni durante questo arco temporale. Soltanto a maggio del 1952 si giunse a un accordo da parte dei delegati alla conferenza, i quali raccomandavano ai governi l'adozione dei testi elaborati. Il 27 maggio del 1952 i ministri degli esteri dei sei paesi membri della CECA firmarono definitivamente a Parigi il trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED) aprendo la fase di ratifica ²⁴.

²¹ CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, p. 113.

²² OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 41-43.

²³ PREDA D. , *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Fondazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, pp. 199-210.

²⁴ FURSDON E. , *The European Defence Community: a History*, pp. 150-179.

Il trattato prevedeva la creazione di una forza armata europea con una struttura e amministrazione omogenea. Questo si sarebbe realizzato attraverso il trasferimento dei contingenti nazionali all'esercito composto così da un determinato numero di soldati provenienti dagli stati membri. Era prevista l'istituzione di quaranta divisioni militari costituite da più di dieci mila soldati che avrebbero poi dato vita a un corpo ed esercito europeo integrato ²⁵ .

Era poi prevista l'istituzione di un budget comune destinato a sostenere le spese per la difesa compresi i costi derivanti dalla produzione di armamenti e di materiale bellico. Questo trattato rappresentò un coraggioso passo in avanti verso il raggiungimento di un'unione militare europea, ma emersero ripetuti ostacoli che compromisero la continuità e la realizzazione di questo ambizioso progetto. La creazione del sistema di difesa mostrò fin da subito una forte criticità che emerse in particolar modo nella mancata capacità da parte dell'Europa di agire come attore politico. Infatti, l'assenza di un'Europa politica ostacolò per diversi anni il raggiungimento dell'integrazione tra gli stati membri nel settore militare della sicurezza e della difesa.

La ratifica del trattato della CED non incontrò particolari ostacoli nei paesi europei, ad eccezione della Francia dove tra il 1952 e il 1954 era presente una forte opposizione gollista e comunista e un grande sentimento antitedesco nell'Assemblea Nazionale. Vi era poi una forte preoccupazione per la perdita di sovranità nazionale che il trattato comportava. Sarebbe quindi stato necessario porre alla guida della Francia una leadership determinata a portare a termine questo arduo compito per giungere alla ratifica ²⁶.

Tuttavia, la situazione subì un'ulteriore battuta d'arresto con l'avvento di un nuovo governo guidato da Pierre Mendès France, il quale riteneva opportuno attuare una modifica del trattato per giungere alla ratifica. Il 19 agosto Mendès France presentò una lista di emendamenti agli stati partecipanti alla CED che implicavano un cambiamento radicale dei principi cardine del trattato riducendo in modo drastico il livello di integrazione militare e di controllo sovranazionale. Davanti a questo atteggiamento, le altre potenze partecipanti si ribellarono rifiutando il

²⁵ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, p. 79.

²⁶ GILBERT M . , *Storia politica dell'integrazione europea*, Bari, Editori Laterza, 2005, pp. 43-45.

riconoscimento di ulteriori concessioni durante la Conferenza di Bruxelles del luglio del 1954.

Il 30 agosto del 1954 il Trattato CED venne presentato all'Assemblea Nazionale che decise di accantonarlo, senza prenderlo in esame, decretando in questo modo la sua bocciatura. Il risultato portò al fallimento del primo tentativo volto a creare un esercito europeo comune. L'esito negativo espresso da parte dell'Assemblea francese fece precipitare l'Europa in una delle crisi che indebolirono gli sforzi attuati per raggiungere maggiore unità. La crisi si innescò in quanto una delle più grandi potenze occidentali si allontanò dall'iniziativa dopo che il suo stesso governo aveva intrapreso questo progetto per raggiungere una maggiore integrazione in Europa. Di conseguenza, la minaccia di disintegrazione si riversò sull'Europa ma riguardava da vicino anche l'alleanza atlantica.

Il fallimento della CED e del federalismo comportarono una brusca battuta d'arresto nel processo di integrazione europea per quanto riguarda la difesa, tuttavia, si decise di percorrere la strada tracciata dal governo inglese ²⁷.

Il Primo Ministro britannico Anthony Eden suggerì di modificare il Patto di Bruxelles del 1948 trasformando l'Unione Occidentale in Unione Europea Occidentale (UEO). La proposta consisteva quindi nel creare una nuova organizzazione, a cui veniva dato il compito di ripristinare l'equilibrio e di gestire la situazione all'interno del continente. La sua funzione principale si focalizzava soprattutto sull'amministrazione e il controllo della forza militare degli stati membri. In ottobre del 1954 si tenne la Conferenza di Londra che riuniva le cinque potenze firmatarie del Trattato di Bruxelles dove vennero fissati i principi guida. Venne abrogato lo statuto di occupazione della Repubblica federale tedesca a cui veniva concessa la riacquisizione della sovranità senza ricorso alla forza, l'invito di partecipazione all'Unione Europea Occidentale e l'ingresso nella NATO. La proposta di adesione alla nuova organizzazione era rivolta anche ad un altro paese, ovvero l'Italia ²⁸.

Inoltre, venne prevista la costituzione di una Agenzia di controllo degli armamenti (ACA) per monitorare il rispetto dell'obbligo imposto alla Germania che impediva

²⁷ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 44-45.

²⁸ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 87-92.

al paese di produrre armi di tipo nucleare, batteriologico e chimico. Veniva poi sottolineato il comando esclusivo in Europa detenuto dal Supreme allied commander Europe (SACEUR) della NATO in modo da evitare il ripristino dello Stato maggiore dell'Unione Occidentale e il ritorno a comandi europei autonomi. Sulla base di questi elementi prendeva vita l'UEO attraverso la firma di quattro Protocolli a Parigi, entrati in vigore in maggio del 1955. In questo modo, nel 1955 la Germania Ovest entrava a far parte della NATO con un proprio esercito e un suo Ministero della difesa. Secondo le disposizioni del Trattato istitutivo l'UEO presentava delle differenze in campo d'azione rispetto alla NATO in quanto l'articolo 5 prevedeva il ricorso automatico alla difesa collettiva nel caso in cui uno stato membro fosse oggetto di aggressione armata. In aggiunta, secondo l'articolo 8, l'UEO non era poi sottoposta a vincoli e limiti geografici potendo intervenire in qualsiasi luogo rappresentasse un pericolo per la stabilità economica. Per evitare possibili duplicazioni, l'articolo 4 incitava a una stretta cooperazione con l'alleanza atlantica facendo riferimento alla superiorità delle autorità militari della NATO.

Apparentemente l'UEO costituiva la risposta alle esigenze della sfera occidentale in quanto garantiva all'Europa l'appoggio americano, l'ingresso della Germania nel blocco atlantico e la promozione di un sistema di controllo di armamenti. Anche se venne colmato il vuoto creato in seguito alla caduta della CED, la funzione difensiva dell'Unione Europea Occidentale veniva espletata dalla NATO e, per questa ragione, l'organizzazione rimase sostanzialmente inattiva per trent'anni, fino al 1984, quando si cercò di creare un'identità europea di difesa. Nonostante i buoni presupposti, l'UEO contribuì in maniera pressoché marginale alla sicurezza in Europa in quanto gli stati europei continuavano a dipendere dalla NATO e dagli Stati Uniti ²⁹. Nonostante l'epilogo negativo della creazione di una comunità europea di difesa, alcuni anni più tardi venne intrapreso un ulteriore progetto. Dopo la caduta della IV Repubblica francese e l'arrivo di Charles de Gaulle alla Presidenza della nuova V Repubblica da lui rifondata attraverso una nuova costituzione presidenzialista, la Francia di De Gaulle si fece promotrice di un nuovo progetto di carattere confederale che mirava al conseguimento di maggiore coordinamento e cooperazione nell'azione degli stati europei.

²⁹ MOORE B. , *NATO and the future of Europe*, p. 55.

Il Piano Fouchet esprimeva la volontà di De Gaulle di costruire un sistema strategico, a base franco-tedesca, nel campo della politica estera e di difesa. Parallelamente De Gaulle si poneva come obiettivo la riforma dell'alleanza atlantica, tentativo intrapreso fin dal suo arrivo al potere. Fin da subito si verificò un riavvicinamento politico-strategico tra De Gaulle e il cancelliere Konrad Adenauer che diede luogo a un rapporto privilegiato.

A partire da marzo 1961 venne riunita una Commissione ad hoc, costituita da un gruppo di studio, presieduto dal diplomatico francese Christian Fouchet, incaricata di elaborare proposte concrete per istituzionalizzare una cooperazione politica europea. La Commissione presentò un progetto di rapporto il 24 aprile del 1961 che prevedeva la creazione di una 'Unione dei Popoli Europei e degli Stati', un'unione politica dei sei³⁰. Il piano rispecchiava la concezione gollista dell'integrazione in senso confederale. Inizialmente il rapporto venne accettato da cinque dei sei paesi membri, ad eccezione dei Paesi Bassi, poiché vedevano questo progetto come tentativo francese di imporsi come paese alla guida dell'Europa Occidentale. L'avversione al piano derivava dalla creazione di un Consiglio costituito dai capi di stato e di governo dei paesi membri adottando il criterio dell'unanimità. Di conseguenza, questa scelta comportava la diminuzione del potere della Commissione che svolgeva un ruolo importante nel garantire la tutela degli interessi dei piccoli stati³¹.

Dopo una serie di compromessi, venne trovata una proposta comune tra i vari partner attraverso l'adozione della Dichiarazione di Bonn, il 18 luglio del 1961, che propose di proseguire sulla via della cooperazione politica e di tenere delle consultazioni regolari con i capi di Stato e di governo per sviluppare e adottare delle politiche comuni³².

Nel 1962 vennero però apportate delle modifiche al piano finalizzate ad evidenziare il carattere intergovernativo tramite l'istituzione di assemblee ministeriali affiancate al Consiglio dell'Unione. Il Piano Fouchet II avrebbe permesso in questo modo la gestione della politica estera e della cooperazione in materia di sicurezza da parte

³⁰ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 73-74.

³¹ SOUTOU G. , *L'alliance incertaine. Les rapports politico-strategiques franco-allemands, 1954-1996*, Parigi, Fayard, 1996, pp. 150-178.

³² CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, pp. 130-132.

degli stati membri, soprattutto sotto il controllo della Francia. Qualsiasi riferimento all'alleanza atlantica sarebbe stato soppresso e sarebbe stato ridimensionato anche il ruolo dell'Assemblea parlamentare europea. Emerse quindi una forte preoccupazione verso l'imposizione di una leadership a conduzione francese che gli americani non avrebbero gradito e che avrebbe messo a repentaglio l'impegno statunitense nella difesa europea.

Questo piano non trovò il consenso da parte degli altri Stati membri in quanto non si raggiunse alcun compromesso tra le varie posizioni poiché vennero eliminati gli elementi che avevano favorito il riavvicinamento. Emersero poi delle difficoltà sia sul piano istituzionale che di amministrazione del potere. Anche se, ad un certo punto, le divergenze tra i partner si assottigliarono, erano però presenti degli ostacoli di base che non permettevano la realizzazione di questo progetto. Un punto centrale di discrepanza si trovava soprattutto nella riluttanza e nella preoccupazione espressa verso il distacco dalla NATO.

In particolar modo, i paesi del BENELUX e l'Italia non accettarono di mettere in discussione il rapporto con l'alleanza atlantica che diventò uno dei motivi principali che portarono al rifiuto del piano da parte dei partner comunitari³³. Questo fallimento provocò una serie di crisi relative al disaccordo espresso verso la natura stessa del processo di unificazione europea, i poteri delle istituzioni comunitarie e la solidarietà nel rapporto con gli Stati Uniti. In particolar modo, l'intenzione di mettere la Francia alla guida dell'Europa costringendo gli americani ad accettare una riforma dell'alleanza atlantica rappresentò uno dei motivi di insuccesso dei Piani Fouchet. A questo elemento se ne aggiungono altri, come: l'incertezza verso la partecipazione britannica, il disaccordo mostrato verso il raggiungimento dell'indipendenza della difesa militare europea e l'eccessivo carattere intergovernativo delle istituzioni³⁴.

Tuttavia, l'avversione di De Gaulle per l'alleanza atlantica, espressa già a partire dal 1958, non era una novità in quanto da parte francese veniva vista come uno strumento per imporre l'egemonia statunitense. De Gaulle era contrario all'assoggettamento delle forze armate francesi a un sistema di integrazione militare

³³ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 130-131.

³⁴ SOUTOU G. , *L'alliance incertaine. Les rapports politico-strategiques franco-allemands, 1954-1996*, pp. 186-200.

sottoposto al dominio americano. Vi era poi una crescente discrepanza tra la visione francese e quella statunitense in termini di difesa. Nel 1958 il generale De Gaulle aveva proposto al presidente statunitense Dwight Eisenhower e al primo ministro britannico Harold Macmillan la direzione tripartita dell'alleanza in modo da assicurare alla Francia una posizione di piena parità con gli altri due stati. Questa richiesta venne però respinta sia dagli americani che dagli inglesi e il rifiuto non fece altro che irrigidire la posizione di De Gaulle verso la NATO con il graduale ritiro delle forze navali e aeree francesi dal commando integrato nel Mediterraneo e nell'Atlantico ³⁵.

A questo si aggiungeva il fatto che, secondo la valutazione francese, l'Unione Sovietica non costituiva più una grave minaccia militare per l'Europa Occidentale. De Gaulle sosteneva che erano cambiate le circostanze e i presupposti che avevano motivato la creazione dell'alleanza. L'evoluzione della distensione con l'Unione Sovietica metteva in dubbio la legittimità e la credibilità del ruolo di deterrenza militare svolto dalla NATO nelle relazioni est-ovest, anche a causa del venir meno del monopolio nucleare. Alla base della scelta francese vi era quindi la scarsa credibilità verso la garanzia nucleare della NATO e un crescente dubbio sulla legittimità e la natura della difesa europea integrata. A metà degli anni Sessanta, gli Stati Uniti riconsiderarono le proprie politiche in materia di condivisione nucleare concentrando l'attenzione sulla *Multilateral Force* (MLF) che aveva due obiettivi chiave: quello di garantire l'integrazione politica della Repubblica federale tedesca nella struttura multilaterale dell'alleanza e, quello di assicurare il controllo statunitense su tutte le forze nucleari della NATO. De Gaulle si oppose all'idea di una forza multilaterale nucleare dentro l'alleanza soprattutto a causa del forte carattere transatlantico che ostacolava l'obiettivo di un'Europa indipendente ³⁶.

Il 7 marzo del 1966 De Gaulle comunicò al presidente americano Lyndon Baines Johnson la decisione di ritirare le truppe francesi dalla partecipazione militare alla NATO, rimanendo comunque membro dell'alleanza. Questo evento comportò il trasferimento del quartier generale NATO da Parigi a Bruxelles in ottobre del 1967.

³⁵ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 65-66.

³⁶ WENGER A. , "Crisis and opportunity: NATO's transformation and the multilateralization of the détente: 1966-1968". *Journal of Cold War Studies*, vol. 6, No. 1 (Winter 2004), pp. 25-29.

<https://www.jstor.org/stable/26925347>

De Gaulle decise di ritirare la Francia dal comando militare integrato della NATO in modo da avanzare un proprio programma di difesa indipendente, preservando in questo modo l'autonomia francese anche nei programmi nucleari ³⁷.

Per quanto riguarda le armi nucleari, la Francia nel corso degli anni Sessanta sviluppò dapprima la bomba a fissione nucleare e poi quella termo-nucleare nel quadro del progetto *force de frappe* per garantire la sicurezza nazionale. La partecipazione francese alle forze multilaterali avrebbe impedito lo sviluppo di questo piano e quindi di preservare l'autonomia. Inoltre, questa scelta era dettata anche dall'indebolimento della garanzia di sicurezza assicurata dall'alleanza atlantica che derivava dall'evolversi delle relazioni tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica e dal nuovo equilibrio strategico tra le due superpotenze ^{38 39}.

Nel decennio precedente la predominanza nucleare degli Stati Uniti poteva giustificare la delega di potere in materia di difesa a Washington, ma questa stava entrando gradualmente in declino. La successiva perdita del monopolio e i progressi nella tecnologia militare sovietica avevano indebolito la funzione dell'alleanza atlantica in Europa Occidentale ⁴⁰.

Le conseguenze del ritiro della Francia non si fecero attendere in quanto si innescò una crisi all'interno dell'Alleanza poiché la NATO perse il collegamento territoriale diretto tra i suoi settori operativi centrali e meridionali. Questo evento fece venire meno la presenza di un'area territoriale essenziale che forniva alle forze alleate lo spazio necessario per compiere determinate manovre, avere delle linee di rifornimento e strutture di comunicazione. Questo avvenimento aggravò il quadro interno dell'alleanza che già accusava della carenza di forze armate convenzionali e indeboliva maggiormente la limitata capacità di condurre una guerra convenzionale in Europa centrale ⁴¹.

³⁷ REYN S. , *Atlantis Lost: The American Experience with De Gaulle, 1958-1969*, 2010, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 249-250.

³⁸ CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, p. 114.

³⁹ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 138-141.

⁴⁰ KLEIN J. , "France, NATO, and European Security". *International Security*, vol. 1, No. 3 (Winter 1977), pp. 26-29.

<https://www.jstor.org/stable/2626653>

⁴¹ VON RIEKHOFF H. , "NATO without France". *International Journal*, vol. 23, No. 2 (Spring 1968), pp. 281-283.

<https://www.jstor.org/stable/40199877>

Il venire meno della Francia all'interno dell'alleanza provocò una trasformazione e l'adeguamento delle strutture militari, sul piano della rappresentanza e su quello istituzionale. Il crescente ruolo svolto dalla Germania Ovest, come uno dei principali partner continentali, preoccupava molti alleati. Di conseguenza, era necessario riservare maggiore attenzione verso gli interessi degli alleati minori che si sentivano minacciati. Le strutture dell'alleanza assunsero quindi un carattere meno gerarchico ed egemonico ma più democratico, consultivo e partecipativo. Alcuni stati piccoli nutrivano poi un certo timore verso il rinnovamento di un'alleanza sottoposta al controllo degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Germania Ovest senza poter contare sul contrappeso della Francia. In generale, gli stati europei si trovavano in un rapporto di dipendenza dagli Stati Uniti in quanto la loro sopravvivenza era legata all'alleato nucleare, sia nel caso di un attacco da Est che nel caso di coinvolgimento in un conflitto nucleare.

L'amministrazione Johnson riconobbe subito la necessità di mantenere un rapporto stretto tra gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Germania Ovest per superare la crisi della NATO.

Si svolsero quindi delle trattative trilaterali per discutere sulla strategia di condivisione nucleare della NATO, per confrontarsi sul ruolo politico dell'alleanza e per individuare le priorità relative alla sicurezza e all'economica. Il successo di queste trattative contribuì a salvare la struttura militare integrata dell'alleanza atlantica. In novembre del 1966 Washington, Bonn e Londra trovarono un accordo sulle linee guida fondamentali della nuova strategia '*flexible response*' proposta anni prima dall'amministrazione Kennedy.

Tuttavia, gli accordi conclusi potevano trovare una concreta attuazione solo se fossero stati inclusi all'interno di un meccanismo di pianificazione strategica e difensiva della NATO. Vennero così creati nuovi organi dotati del potere di consultazione in materia nucleare con gli altri stati membri dell'alleanza. In dicembre del 1966 vennero istituiti il Comitato di Affari di Difesa Nucleare, il quale riuniva i ministri della Difesa e, il Gruppo di pianificazione nucleare (NPG) che aveva il compito di affrontare le questioni relative alla politica nucleare, senza però attribuire un reale potere decisionale in quanto la decisione finale sull'utilizzo delle armi nucleari rimaneva in ogni caso in capo agli Stati Uniti.

Nel 1967 venne approvato dal Consiglio Nord Atlantico il rapporto *Harmel*, dal Ministro degli Esteri belga Pierre Harmel, intitolato formalmente “The future tasks of the alliance”. Si trattava di una dichiarazione destinata a durare nel tempo che rappresentava l’espressione del nuovo equilibrio delle funzioni militari e politiche dell’alleanza. Il rapporto delineò la strada verso la definizione della politica di distensione e di dialogo tra Est e Ovest, compresa la questione tedesca e il controllo degli armamenti.

La futura politica della NATO si sarebbe focalizzata su due pilastri principali: la sicurezza militare e la distensione. Il rapporto codificò i risultati dei colloqui trilaterali inserendoli all’interno di un dialogo politico multilaterale. L’esito positivo dei colloqui e l’intesa raggiunta dagli stati membri sulla nuova struttura militare dell’alleanza contribuirono a ridare quella vitalità che era stata messa a repentaglio dalla sfida gaullista. Le consultazioni della NATO divennero poi strumentali per formare un consenso verso la non proliferazione, espresso nella riunione del Nuclear Planning Group in aprile del 1968.

L’approccio dell’amministrazione Johnson si rivelò particolarmente efficace in quanto gli Stati Uniti cercarono di perseguire una cooperazione e consultazione multilaterale all’interno della NATO e, al di fuori, provarono a coinvolgere l’Unione Sovietica in vari colloqui in vista del raggiungimento di una distensione europea multilaterale. Per giungere a tali conclusioni, la NATO dovette affrontare un punto cruciale che riguardava il tentativo di conciliare la condivisione nucleare con l’obiettivo della non proliferazione. La strategia *nuclear sharing* venne utilizzata nell’ambito della deterrenza per creare una forza collettiva in modo da dissuadere l’Unione Sovietica dal compiere un attacco nucleare in quanto era basata sulla condivisione delle armi atomiche tra i paesi membri dell’alleanza. Il concetto di non proliferazione spostò la questione della politica nucleare della Germania collocandola all’interno del contesto internazionale, riducendo in questo modo il timore sovietico di una possibile capacità nucleare indipendente sostenuta dalla Germania Occidentale.

Un secondo punto riguardava la necessità di trovare un equilibrio tra la sicurezza militare e la prosperità economica a causa dei gravi problemi finanziari che riguardavano gli Stati Uniti e il Regno Unito. Si decise di optare per l’avvio di

colloqui con gli stati del Patto di Varsavia, nei quali venne avanzata la proposta di riduzione reciproca delle forze militari. Infine, venne coinvolta l'Unione Sovietica nel tentativo di promuovere la riunificazione in Europa e per quanto riguarda la questione tedesca ⁴².

La risoluzione di questi punti avrebbe portato alla multilateralizzazione della distensione in Europa. Il 1° luglio 1968 venne approvato il Trattato di Non Proliferazione nucleare (TNP) da parte dell'Assemblea generale dell'ONU che entrò in vigore nel marzo del 1970. Il trattato prevedeva, da un lato, l'impegno di non cedere o fornire a stati membri non nucleari alcuna tecnologia nucleare e, dall'altro lato, le potenze non nucleari dovevano astenersi dal produrre e da procurarsi armi di distruzione di massa. Le norme fondamentali furono costruite attorno a tre principi, i cosiddetti tre pilastri, che riguardavano: il disarmo, la non proliferazione e l'uso pacifico dell'energia nucleare.

Tuttavia, furono necessarie intense negoziazioni per convincere tutti i membri dell'alleanza atlantica ad accettare le disposizioni del trattato di non proliferazione. In particolar modo, difficili trattative furono intraprese con la Repubblica federale tedesca e l'Italia, paesi non nucleari, in quanto per questi stati era necessario abbandonare qualsiasi progetto di condivisione nucleare impedendo così di soddisfare le loro aspirazioni nucleari attraverso la NATO. Attraverso il trattato di non proliferazione, gli stati non nucleari dell'Europa e membri della NATO si impegnarono a rinunciare alle armi nucleari per promuovere la non proliferazione e il disarmo nucleare.

1.3 Dalla Cooperazione Politica Europea (CPE) all'Atto Unico Europeo

In seguito al fallimento delle iniziative presentate nel precedente paragrafo, l'approfondimento nell'ambito della difesa e della sicurezza europea rimase in sospeso fino alla fine degli anni Sessanta quando si decise di intraprendere ulteriori passi in avanti per procedere in direzione di una maggiore integrazione tra gli stati europei.

⁴² WENGER A. , "Crisis and opportunity: NATO's transformation and the multilateralization of the détente: 1966-1968". *Journal of Cold War Studies*, vol. 6, No. 1 (Winter 2004), pp. 39-74.
<https://www.jstor.org/stable/26925347>

Il 1° e 2 dicembre del 1969 si svolse il vertice dei capi di stato e di governo dei sei paesi membri della CEE all'Aja sotto spinta del nuovo presidente della repubblica francese Georges Pompidou, successore di De Gaulle da giungo del 1969 con cui si concluse un'epoca. Pompidou diede prova di voler perseguire uno stile nuovo di politica estera ⁴³. Al vertice dell'Aja il rilancio del processo di integrazione si sviluppò seguendo tre direttrici principali: il completamento del mercato comune, l'approfondimento della cooperazione e l'allargamento con l'ingresso nella comunità di nuovi paesi ⁴⁴.

Ai fini dell'analisi, l'attenzione sarà focalizzata sul tema dell'approfondimento che evidenzia lo stretto legame con la necessità di promuovere la cooperazione in politica estera tra gli Stati membri per legittimare l'azione della comunità a livello internazionale. La prima azione concreta si tradusse nella creazione di un comitato sotto la guida di Étienne Davignon, direttore degli affari politici al ministero degli Esteri belga, che elaborò un rapporto sull'unione politica adottato dal Consiglio il 27 ottobre del 1970.

Durante i lavori emersero delle posizioni differenti tra gli stati europei circa lo sviluppo della cooperazione politica. L'Italia sosteneva con favore questo processo, il quale però trovava una ferma opposizione da parte francese sulla cessione di sovranità nazionale in questo delicato ambito. A sua volta la Germania, seppur sostenitrice del progetto, adottò un atteggiamento prudente. Le divergenze tra questi stati portarono all'adozione di un *gentlemen's agreement* non vincolante che si presentava sotto forma di rapporto.

Il Rapporto Davignon prevedeva la creazione di una rete permanente di coordinamento tra i ministeri degli esteri degli stati membri attraverso riunioni semestrali e, un Comitato composto dai direttori degli Affari politici che si sarebbe riunito quattro volte l'anno per la preparazione delle riunioni ministeriali secondo un'agenda che includeva le principali questioni di politica internazionale ⁴⁵.

Tale rapporto costituì il vero atto di nascita della Cooperazione Politica Europea (CPE), uno strumento di natura intergovernativa che assumeva le competenze in

⁴³ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 117-118.

⁴⁴ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 152-153.

⁴⁵ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, pp. 150-155.

ambito politico. L'obiettivo principale era la realizzazione di un sistema di consultazione con il fine di adottare dichiarazioni comuni su precise questioni in materia di politica internazionale. La scelta compiuta in questo momento implicava degli importanti sviluppi in quanto mirava alla progressiva creazione di una identità europea verso l'esterno e al tempo stesso costituiva il miglior mezzo per la costruzione di un'entità politica comune. Il rapporto prevedeva dunque un meccanismo di consultazione tra gli Stati membri sulle questioni di politica estera di interesse generale. Partendo da queste basi, la prima riunione ministeriale ufficiale si svolse il 19 dicembre 1970 a Monaco ⁴⁶.

Il sistema creato non tardò ad essere aggiornato e rafforzato da parte dei paesi partecipanti. In ottobre del 1972 si tenne il Vertice di Parigi in cui i ministri degli Esteri elaborano un secondo rapporto intitolato rapporto di Copenaghen o secondo rapporto Davignon. Questo rapporto mirava al rafforzamento del meccanismo di consultazione tra i vari stati. Tra il 14 e 15 dicembre del 1973 il rapporto venne approvato durante il Vertice di Copenaghen in cui si affermava la volontà di elaborare il concetto di identità europea applicabile nei rapporti esterni comuni e, la necessità di convocare riunioni di vertice all'occorrenza. Si riteneva importante l'elaborazione di un documento sull'identità europea per stabilire le responsabilità e il ruolo svolto negli affari mondiali cercando di definire posizioni comuni nel campo della politica estera.

In seguito al vertice di Copenaghen che introdusse importanti novità sul fronte della cooperazione, il 9 dicembre del 1974 venne convocato il vertice di Parigi da parte del presidente francese Valéry Giscard d'Estaing. In questa sede si decise di istituire il Consiglio europeo inteso come sede informale di discussione tra i capi di stato e di governo e, venne espresso un comune consenso sullo svolgimento periodico di riunioni per favorire la definizione dell'indirizzo politico generale della sfera comunitaria ⁴⁷.

Al Vertice di Parigi venne presa un'altra importante decisione in quanto si decise di affidare al primo ministro belga Léo Tindemans l'incarico di elaborare una relazione di sintesi contenente una serie di proposte finalizzate alla trasformazione e

⁴⁶ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 153-155.

⁴⁷ GUASCONI M. , *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*, Milano, Mondadori, 2020, pp. 13-19.

al passaggio dalla Comunità all'Unione Europea. La relazione avrebbe dovuto contenere delle iniziative e dei suggerimenti utili che potessero rappresentare la base di decisioni più complesse. Il 29 dicembre 1975 il primo ministro belga Tindemans presentò al Consiglio europeo un progetto contenente una serie di proposte che indicavano la strada che avrebbe dovuto condurre a maggiore integrazione europea ⁴⁸.

Non si metteva di certo in dubbio il carattere intergovernativo della comunità ma si cercava un miglioramento del funzionamento attraverso lo sviluppo dell'Unione Europea in questa direzione.

Per quanto riguarda la politica estera, il rapporto sottolineava il fatto che la Cooperazione politica europea presentava dei limiti nel meccanismo di coordinamento che non consentivano il successo del suo funzionamento ⁴⁹ ⁵⁰. Il rapporto poneva in evidenza la necessità di creare un unico centro decisionale per le politiche comunitarie e per la politica estera e di attribuire coerenza alle decisioni adottate in seno alla CPE ⁵¹.

Nonostante l'importanza dei contenuti presentati nel documento, le proposte non vennero accolte con grande entusiasmo. Il rapporto rimase comunque per quattro anni al centro degli argomenti di discussione del Consiglio europeo per poi essere messo da parte in maniera definitiva a causa delle divergenze politiche tra i paesi membri della Comunità che non riuscirono a trovare un punto in comune per poter procedere con le trattative.

Tuttavia, in materia di sicurezza e di pace, venne raggiunto un ulteriore traguardo con l'avvio della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) che portò alla firma dell'Atto finale di Helsinki il 1° agosto 1975 da parte di trentacinque capi di Stato e di governo provenienti da quasi tutti i paesi europei, dal Canada e dagli Stati Uniti.

Questo accordo rappresentò un nuovo esperimento nel quadro delle relazioni internazionali diventando la pietra miliare della sicurezza europea. Lo scopo della

⁴⁸ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 169-170.

⁴⁹ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, pp. 171-172.

⁵⁰ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 173-177.

⁵¹ MASCIA M. , *Unione Europea cantiere aperto di governance. Teorie istituzioni attori*, Bari, Cacucci Editore, 2016, p. 164.

Conferenza mirava alla ripresa del dialogo per favorire la distensione tra i due blocchi contrapposti nel contesto della guerra fredda. Nel preambolo dell'accordo di Helsinki vennero enunciate le questioni relative alla sicurezza in Europa con l'obiettivo di migliorare le relazioni reciproche tra gli stati e garantire una pace stabile e duratura nel tempo ⁵².

L'Atto finale di Helsinki pose le basi per il raggiungimento della pace in Europa assicurata dalla costruzione di un sistema multilaterale fondato su valori e impegni condivisi tra i vari stati attraverso l'avvio di un'intensa collaborazione. Il perno centrale dell'Accordo è rappresentato dalla "Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti", conosciuto anche come il decalogo di Helsinki, che fa riferimento: alla sovranità, all'inviolabilità delle frontiere, all'integrità territoriale e al non uso della forza ⁵³.

A livello globale, durante gli anni Settanta, vennero raggiunte importanti intese in materia di disarmo e di non proliferazione favorite da un contesto di lento disgelo nelle relazioni tra Est e Ovest. Nel 1972 venne sottoscritta la Convenzione sulle armi biologiche che comprende quelle batteriologiche e tossiche che vietò il loro sviluppo, fabbricazione, stoccaggio e acquisizione. L'anno successivo vennero avviati a Vienna dei negoziati con l'obiettivo di riduzione e limitazione delle forze armate convenzionali in Europa. La distensione tra i due blocchi consentì il raggiungimento di un accordo tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sulla limitazione dei sistemi antimissili balistici (ABM) che vennero fissati a quota due per nazione.

Di particolare rilevanza risultò essere l'accordo concluso tra Washington e Mosca sulla limitazione delle armi strategiche, Strategic arms limitation talks (SALT), con raggio d'azione intercontinentale che prevedeva il congelamento per un periodo di cinque anni dei rispettivi arsenali strategici terrestri e sottomarini. Vennero infatti stabiliti in maniera reciproca dei limiti di crescita dei propri arsenali ponendo un tetto massimo al possesso di missili. Nel 1979 venne firmato a Vienna il Trattato sulla limitazione degli armamenti strategici (SALT II) dal presidente americano

⁵² CONFERENZA SULLA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA, "Atto Finale". Helsinki 1 August 1975, p. 2.

<https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/39504.pdf>

⁵³ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, p. 180.

Jimmy Carter e dal sovietico Leonid Brežnev. Tuttavia, dopo l'invasione sovietica in Afghanistan l'accordo non venne ratificato e i negoziati ripreso solamente durante gli anni Ottanta con gli accordi START.

Infine, per quanto riguarda la dimensione europea e lo sviluppo della Cooperazione Politica Europea, il 13 ottobre 1981 si riunì il Consiglio europeo di Londra dove venne approvato il terzo rapporto sulla CPE. Negli anni precedenti era emersa una crescente impotenza nell'agire sul piano internazionale. Per esempio, si verificò una scarsa capacità di adottare una posizione comune in risposta all'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Unione Sovietica o davanti alla rivoluzione islamica in Iran. Questi episodi spinsero gli stati membri a rinnovare il loro impegno politico per rafforzare la CPE. Pertanto, nel 1981 venne adottato il rapporto di Londra contenente l'obbligo di procedere a consultazioni tra stati e l'obbligo di coinvolgimento della Commissione europea per questioni relative alla politica estera europea. Il desiderio di affermare e potenziare il ruolo della CPE su scala mondiale venne ripreso da due tentativi di riforma.

Il Piano Genscher-Colombo rappresentò una tappa estremamente importante nel processo di cooperazione politica europea soprattutto perché l'integrazione attraversò un periodo di stasi all'inizio degli anni Ottanta. Esso venne proposto al Parlamento Europeo in novembre del 1981 da parte del Ministro degli Esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher e dal Ministro italiano Emilio Colombo. Queste due personalità sottolinearono la necessità di procedere in direzione del rafforzamento della cooperazione politica e dello sviluppo di una politica di difesa. Si cercò di raggiungere maggiore concertazione nelle problematiche riguardanti la politica di sicurezza e di trovare una posizione comune europea sulle questioni d'interesse vitale. Il conseguimento di questi obiettivi avrebbe permesso all'Europa di agire come unica voce sulla scena internazionale. La bozza del piano venne accolta dal Consiglio europeo di Londra del 26 e 27 novembre 1981 che pose le basi della Dichiarazione solenne sull'Unione Europea di Stoccarda del 1983, a sua volta parte delle premesse dell'Atto Unico Europeo del 1985.

L'aspirazione ultima del piano era la presentazione di un "Atto europeo" con lo scopo di promuovere un processo di unificazione di carattere intergovernativo. Il ministro italiano e tedesco si fecero promotori di una proposta di rilancio per

favorire l'avanzamento del processo d'integrazione europea. Infatti, se, da un lato, la Comunità dei dieci aveva compiuto significativi progressi in campo economico, dall'altro lato, era necessario rafforzare la cooperazione tra gli stati e il settore della sicurezza davanti all'evoluzione dello scenario internazionale e alla manifestazione di nuove sfide attraverso l'acquisizione di maggiore responsabilità da parte dell'Europa. Sebbene, inizialmente la proposta italo-tedesca venne accolta con favore non esitarono ad emergere delle forti resistenze che posero degli ostacoli alla sua effettiva realizzazione.

Durante il Consiglio europeo di Stoccarda del 19 giugno 1983, i capi di Stato e di governo e i ministri degli affari esteri approvarono la Dichiarazione solenne sull'Unione Europea sulla base della proposta Genscher-Colombo con la speranza di uscire dallo stallo politico. La ripresa del dibattito sul processo di integrazione della Comunità portò tre anni dopo alla firma dell'Atto Unico Europeo.

Parallelamente all'iniziativa Genscher-Colombo, venne intrapreso un secondo tentativo volto a rilanciare il processo di integrazione europea proposto dal deputato federalista Altiero Spinelli, in seno al Club del coccodrillo, al Parlamento Europeo nel febbraio del 1984. Spinelli avanzò un progetto di Trattato di Unione Europea, noto come Progetto Spinelli.

Anche se il progetto di Spinelli non ottenne particolare successo da parte dei governi degli Stati membri, il contenuto di questo piano venne ripreso nei trattati successivi grazie agli elementi innovativi presenti nelle sue proposte ⁵⁴. Infatti, venne dato avvio ad un lungo periodo di riforme che portarono alla conclusione di importanti accordi: l'Atto Unico europeo nel 1985, il Trattato di Maastricht nel 1991 e il Trattato di Amsterdam nel 1997.

In questi anni si cercò poi di rivitalizzare l'Unione Europea Occidentale (UEO), soprattutto, sotto la spinta del Presidente francese François Mitterrand, il quale reclamò l'esistenza di un'unica organizzazione europea nel settore della difesa. L'UEO aveva svolto un ruolo di un certo rilievo tra gli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Settanta ma, con il mutare del contesto storico, l'organizzazione venne svuotata dalle sue competenze che vennero gradualmente trasferite al Consiglio d'Europa, alla CEE e alla NATO per quanto riguarda il settore della difesa.

⁵⁴ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 194-197.

Tuttavia, negli anni Ottanta si verificarono alcune circostanze che portarono alla necessità di garantire maggiore difesa in Europa. La fonte di maggiore preoccupazione era da ricercare nel timore del ritorno della Guerra fredda in Europa e nell'installazione degli euromissili da parte delle due superpotenze. Nel 1977 l'Unione Sovietica decise di installare nuovi missili di medio raggio, gli SS20, dotati di testata nucleare e posizionati verso l'Europa. Davanti alla minaccia sovietica, la NATO, in dicembre del 1979, prese la decisione di dispiegare in Europa due nuovi vettori con testata nucleare, designati con l'acronimo LRTF (long range theater forces) ma meglio conosciuti come euromissili Pershing II e Cruise. Questa manovra venne ritenuta necessaria in quanto gli SS20 erano dotati di una gittata doppia rispetto ai missili installati in precedenza. Con la capacità di coprire una distanza pari a cinque mila chilometri erano in grado di raggiungere praticamente qualsiasi bersaglio situato in Europa occidentale. Questo salto di qualità e il potenziamento delle armi attuato dall'Unione Sovietica colsero la NATO in uno stato di impreparazione in grado di produrre effetti destabilizzanti con conseguente perdita di credibilità da parte degli alleati.

Nonostante l'esigenza di creare un sistema di difesa, gran parte dell'opinione pubblica europea si mobilitò contro l'installazione degli euromissili. Anche se era diffusa la consapevolezza della necessità di adeguare il sistema di difesa occidentale in risposta alle iniziative sovietiche, vi era però una certa riluttanza e opposizione nel concedere l'utilizzo di basi collocate sul territorio nazionale per il posizionamento di nuovi sistemi di difesa⁵⁵. Lo schieramento di armamenti sul territorio nazionale andava di pari passo con il timore, remoto ma pur reale, del rischio di rientrare tra gli obiettivi di un attacco o di un'azione di rappresaglia da parte dell'Unione Sovietica.

Come reazione agli eventi internazionali e al potenziamento della difesa, il 4 febbraio 1984, il Presidente francese Mitterrand presentò un memorandum che mirava a riavviare il motore franco-tedesco dell'integrazione europea, iniziativa sostenuta dal Ministro degli Esteri tedesco Genscher.

Inoltre, il governo belga presentò un memorandum incentrato verso

⁵⁵ CIARRAPICO A. , "Rapporti Est-Ovest 1977-1979. La vicenda degli euromissili". *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 69, No. 3 (luglio-settembre 2002), p. 372.
<https://www.jstor.org/stable/42741307>

l'”europeizzazione” dell'alleanza atlantica nel quadro della cooperazione europea in materia di sicurezza. In seguito al Consiglio di Roma tenutosi il 27 ottobre 1984 e quello di Lussemburgo del 13-14 novembre 1986, vennero introdotte le riunioni dei direttori degli Affari politici dei ministeri degli Esteri, da soli o con i Rappresentanti permanenti e, i rappresentanti dei ministeri della Difesa. Il Consiglio dei ministri degli Esteri e della Difesa era permanente e si riuniva semestralmente per preparare le proprie sessioni. Per permettere il conseguimento degli obiettivi previsti dalla Dichiarazione di Roma nacquero a Parigi tre nuove agenzie attive dal 1986 e dedicate rispettivamente al controllo e al disarmo, alla sicurezza e alla difesa e, allo sviluppo per la cooperazione degli armamenti.

In giugno del 1984 si svolse il Consiglio europeo di Fontainebleau in cui si decise di creare un comitato ad hoc, il comitato Dooge, finalizzato al miglioramento della cooperazione politica. Il documento prodotto sollevò grande interesse in quanto mostrava le posizioni dei vari componenti del comitato sui diversi problemi in discussione. Il rapporto del comitato includeva una serie di proposte indirizzate al miglioramento della politica estera con conseguente concertazione delle questioni di sicurezza e cooperazione nel settore degli armamenti. Questa relazione venne elaborata in vista della conferenza intergovernativa per l'adozione dell'Atto Unico Europeo (AUE) ⁵⁶.

Il Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985 decise a maggioranza qualificata la convocazione di una Conferenza intergovernativa, la prima entrata in vigore dopo la firma dei trattati di Roma nel 1957, per proseguire la strada verso la realizzazione dell'Unione Europea. La Conferenza intergovernativa avviò i lavori in settembre 1985 a Lussemburgo in vista della discussione sulle conclusioni del negoziato al Consiglio europeo di dicembre ⁵⁷.

L'obiettivo principale dell'Atto unico consisteva nella creazione di un grande mercato unico europeo previsto entro il 31 dicembre del 1992 realizzabile attraverso l'impegno da parte degli stati di portare a termine la creazione di uno spazio privo di frontiere interne per garantire la libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali, conosciute come le quattro libertà.

⁵⁶ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 270-274.

⁵⁷ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 202-204.

In riferimento al settore della politica estera, l'Atto unico ha codificato e istituzionalizzato le pratiche in vigore in materia di Cooperazione politica europea conferendo a questa prassi una veste giuridica⁵⁸. Il terzo titolo dell'AUE conferì una forma giuridica ai principi, alle regole di funzionamento e alle disposizioni della Cooperazione politica europea preservando, ad ogni modo, le caratteristiche fondamentali del meccanismo del processo decisionale.

Si cercò poi di inserire all'interno della CPE una competenza relativa alla questione della sicurezza che diede luogo a lunghi dibattiti. Alla fine, venne deciso di dedicare a questo settore il paragrafo 30.6 che stabilisce una più stretta collaborazione sulla sicurezza per contribuire allo sviluppo di un'identità europea nell'ambito della politica estera⁵⁹.

Inoltre, per quanto riguarda la dimensione estera, sulla base dell'Atto Unico Europeo venne dato maggiore rilievo al ruolo svolto dalla Commissione in ambito internazionale. Negli anni seguenti la Commissione diede vita ad una rete capillare di rappresentanze diplomatiche nei vari continenti, come l'Africa, l'America Latina e l'Asia, favorendo una maggiore presenza che in quei luoghi e fino a quel momento era stata molto limitata. In occasione della firma dell'Atto Unico Europeo avvenuta in febbraio vennero individuate da parte dei ministri degli Esteri diverse aree di cooperazione in materia di politica estera⁶⁰.

Dopo numerosi mesi di lavoro, l'Atto unico venne dapprima firmato in febbraio del 1986 a Lussemburgo per poi entrare in vigore il 1° luglio del 1987 dopo aver completato la procedura di ratifica. L'Atto unico introdusse importanti cambiamenti che rappresentarono il punto di svolta del processo di integrazione attraverso la riforma dei trattati istitutivi di Roma del 1957. Questa revisione era imposta dai mutamenti radicali avvenuti all'interno dell'economia e nelle società degli stati membri. Era ormai chiaro che senza una modifica dei testi sarebbe stato ancora più difficile proseguire sulla strada dell'integrazione⁶¹.

⁵⁸ CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, p. 115.

⁵⁹ GUASCONI M. , *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*, pp. 160-166.

⁶⁰ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, pp. 215-216.

⁶¹ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 295-297.

Il 27 ottobre 1987 il Consiglio dell'Aja cercò di garantire la sicurezza europea attraverso la difesa contro attacchi convenzionali e nucleari rafforzando però il 'pilastro europeo' della NATO. L'Unione Europea Occidentale definì quindi la sua nuova strategia con l'adozione della Piattaforma dell'Aja. Dopo l'adozione dell'Atto unico emersero due visioni differenti in materia di sicurezza rispetto al rapporto con l'alleanza atlantica. Da un lato, la posizione franco-tedesca, supportata anche dalla Spagna, sosteneva la costruzione di una difesa comune con propri armamenti come elemento fondamentale nel processo di integrazione europea. Dall'altro lato, la concezione britannico-italiana, condivisa da Irlanda e Danimarca, affermava che la difesa e la sicurezza dovevano rimanere sotto competenza della struttura atlantica della NATO considerata come il principale foro decisionale⁶².

1.4 Verso la definizione della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC)

L'affermazione di un'identità europea nel settore della difesa fece emergere come primo grande problema la definizione del rapporto con la NATO considerando il diverso atteggiamento che gli stati mostrarono verso l'alleanza atlantica. Se durante i primi anni di integrazione europea il settore della difesa era stato quasi del tutto accantonato, nella seconda metà degli anni Ottanta divenne nuovamente chiara l'esigenza e la necessità di riavviare la cooperazione in questo ambito, nonostante le posizioni divergenti dei vari stati che si manifestarono soprattutto nel corso delle trattative per l'Unione Politica. Durante la Conferenza intergovernativa (CIG) sull'Unione Politica emersero due alternative differenti, da un lato, lo svolgimento da parte della futura Unione Europea di un ruolo diretto nella difesa mentre, dall'altro lato, un'influenza maggiore all'interno della NATO da esercitare tramite l'Unione Europea Occidentale⁶³. Su questo stesso tema si pronunciò in febbraio del 1990 il sottosegretario di Stato statunitense Reginald Bartholomew. In un memorandum egli invitò a rafforzare il pilastro europeo della NATO preservando

⁶² LONGO F., "Il Trattato sull'Unione Europea: la Politica Estera, la Difesa e la Sicurezza Europea". *Archivio Disarmo*, (Gennaio 1992), p 2.

<https://www.archiviodisarmo.it/view/QQ0XYEqlIKGexIC1Cpy2Mu9OpMCFmgBzhiULAPs50j4/longotrattato-ue-pol-esteradifesasicurezza-gen92-.pdf>

⁶³ NERI GUALDESI M., *L'Europa attore nella difesa: tra ambizioni e realtà*, Bologna, Il Mulino, 2020 p. 323.

la centralità dell'alleanza atlantica e mettendo quindi da parte il tentativo di integrare la UEO nella Comunità europea. Dal memorandum emerse quindi la chiara posizione da parte dell'amministrazione americana nei confronti del processo di rivitalizzazione dell'UEO con conseguente trasferimento delle competenze all'Unione Europea. L'adozione di questa linea rigida si distaccò dall'atteggiamento delle potenze europee che espressero la loro visione in febbraio dell'anno seguente.

In febbraio del 1991 il Ministro degli Esteri tedesco Genscher insieme al collega francese Roland Dumas presentarono un ambizioso progetto di lungo termine. Esso consisteva nella costituzione di una vera e propria politica di difesa europea a carattere autonomo identificando l'UEO come il possibile braccio armato dell'Unione Europea. Era infatti necessario dotare di nuova vita l'Unione Europea Occidentale, l'alleanza militare intraeuropea che era stata per decenni inattiva⁶⁴. L'iniziativa francese scatenò da subito una dura resistenza, soprattutto da parte del governo inglese, per due ragioni fondamentali. In primo luogo, vi era una forte avversione verso la rinuncia di un elemento importante della sovranità nazionale che il progetto stesso implicava.

In secondo luogo, emerse una grande preoccupazione e timore per la reazione americana in quanto la creazione di una politica di difesa autonoma europea avrebbe quasi sicuramente significato un indebolimento del rapporto atlantico e la riduzione dell'impegno americano nella difesa del continente⁶⁵.

Dal canto loro, gli inglesi rifiutarono di considerare qualsiasi iniziativa che prevedeva la costruzione di un sistema autonomo di sicurezza europea. In settembre del 1991 venne presentato il progetto inglese supportato dal governo italiano. L'iniziativa inglese si basava sulla creazione di una politica di sicurezza comune da attuare dentro la cornice della struttura atlantica. Questi due approcci distinti diedero vita a due concezioni differenti rispetto al rapporto con l'alleanza atlantica che sono riconducibili all'atlantismo, supportato soprattutto dalla Gran Bretagna e, all'europeismo sostenuto dalla Francia.

⁶⁴ D'OTTAVIO G. , "Hans-Dietrich Genscher: un impegno credibile per l'Europa". *Ventesimo Secolo*, vol. 5, No. 11 (novembre 2006), p. 75.

<https://www.jstor.org/stable/23720305>

⁶⁵ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 363-365.

In materia di difesa si sono dovuti affrontare dei disaccordi politici che hanno visto contrapposta la visione degli atlantisti e quella degli europeisti. Questo dibattito vedeva da un lato l'atlantismo che era tradizionalmente sostenuto dal Regno Unito e che rispecchiava un forte timore verso la duplicazione e l'allontanamento dagli apparati della NATO. La duplicazione avrebbe comportato uno spreco di risorse per creare delle forze e delle strutture che erano già esistenti nel quadro dell'alleanza atlantica, mentre l'allontanamento dall'alleanza avrebbe indebolito il legame di solidarietà e lealtà espresso verso l'organizzazione stessa.

Dall'altro lato, i difensori dell'europeismo, guidati in testa dalla Francia, non volevano permettere agli Stati Uniti di interferire nello sviluppo della cooperazione in materia di difesa europea attraverso la struttura della NATO. Inoltre, erano contrari alla subordinazione della difesa dell'Unione Europea all'alleanza atlantica in quanto il ruolo europeo nella difesa si sarebbe ridotto all'implementazione di decisioni politiche già accordate in sede NATO ⁶⁶.

Lo sviluppo di questa scissione mostrava come nel tempo sia stato eroso il consenso espresso dagli stati europei sia verso la costruzione di una difesa europea che nei confronti della cooperazione atlantica. All'interno del dibattito europeo la difficoltà maggiore derivava dalla mancanza di un punto di accordo tra le due differenti visioni sostenute dai paesi. Da un lato, c'era la volontà di creare un'identità europea di difesa fondata sulla NATO mentre, dall'altro lato, non veniva esclusa la possibilità di creare una struttura militare europea autonoma e separata dalla NATO. Inoltre, in una certa misura, le tensioni interne tra atlantismo ed europeismo si rifletterono anche sull'approccio adottato dagli Stati Uniti in materia di sicurezza europea. La volontà degli Stati Uniti consisteva nello sviluppo di una dimensione europea della difesa all'interno del perimetro dell'alleanza atlantica e non quindi intesa come un processo separato o parallelo. In questo senso, la posizione statunitense si trovava in contrasto soprattutto con la visione francese che mirava alla costruzione di un pilastro militare europeo autonomo. Per Washington l'individuazione di ruoli e di missioni da attribuire direttamente all'UEO poteva

⁶⁶ NISSEN C. , BANKE C. , SCHMIDT J. , OLESEN M. , MOURITZEN H. , RHABEK-CLEMMENSEN J. , PEDERSEN R. , B., BUTLER G. , ANDERSEN L. , "Relationship between the EU and NATO". *Danish Institute for International Studies*, (1 April 2020), p. 42.
<https://www.jstor.org/stable/resrep25193.10>

minare l'impegno continuo americano in Europa. Per questa ragione gli Stati Uniti erano quindi focalizzati sul mantenimento della predominanza della NATO nella sicurezza europea e manifestarono la loro opposizione verso l'istituzione di un'organizzazione europea di sicurezza competizione con la NATO ⁶⁷.

Gli Stati Uniti nutrivano preoccupazione verso la potenziale marginalizzazione che proveniva dalla prospettiva europea di intraprendere uno sviluppo indipendente. In aggiunta, temevano una ripercussione diretta derivante dalla ricerca di indipendenza contro gli interessi americani, come l'esclusione dal mercato europeo. Nonostante i fondati timori americani, negli ultimi mesi del 1991, venne ridotta la distanza tra queste posizioni contrapposte attraverso l'avvio di intense consultazioni tra Washington e i paesi europei. Si posero quindi le basi per raggiungere il compromesso che venne trovato a Maastricht. In questa sede venne rievocata la problematica questione della difesa europea in relazione alla riforma della struttura dell'Unione Europea Occidentale ⁶⁸. Venne individuata una formula comune sulla definizione del ruolo dell'UEO in due direzioni. Da un lato, venne riconosciuta come componente di difesa dell'Unione Europea, mentre, dall'altro lato, venne concepita come mezzo per potenziare il pilastro europeo all'interno dell'alleanza atlantica. Nel dibattito della CIG questa visione rappresentò la concezione che venne posta alla base del futuro trattato di Maastricht del 1992. Le trattative per il negoziato subirono un processo di accelerazione a causa dell'evoluzione del contesto internazionale che portò alla luce i limiti della politica estera europea. La ricomposizione dell'assetto internazionale in seguito al disfacimento dell'Unione Sovietica e alle crisi che si innescarono nella zona del Golfo e nei Balcani nei primi anni Novanta, mostrarono l'inefficace azione promossa dalla politica estera europea. Le crisi emerse in Europa centro-orientale evidenziarono l'inefficienza del meccanismo della CPE che non era in grado di trovare risoluzione ai problemi legati alla sicurezza e alla difesa del territorio della comunità velocizzando il processo di revisione della cooperazione comunitaria in materia di sicurezza e di difesa ⁶⁹.

⁶⁷ NERI GUALDESI M. , *L'Europa attore nella difesa: tra ambizioni e realtà*, pp. 324-325.

⁶⁸ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 551-552.

⁶⁹ LONGO F. , "Il Trattato sull'Unione Europea: la Politica Estera, la Difesa e la Sicurezza Europea". *Archivio Disarmo*, (Gennaio 1992), p 4.

<https://www.archiviodisarmo.it/view/QQ0XYEqIJKGexIC1Cpy2Mu9QpMCFmgBzhiULAPs50j4/longotrattato-ue-pol-esteradifesasicurezza-gen92-.pdf>

Il 7 febbraio 1992 venne firmato il Trattato sull'Unione Europea (TUE) a Maastricht che entrò in vigore l'11 novembre 1993 e fu il risultato dei negoziati della conferenza intergovernativa. Il trattato di Maastricht ha istituito un nuovo quadro istituzionale comunitario basato sulla creazione di tre pilastri: la Comunità Europea (CE), la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e, la Giustizia e gli Affari Interni (CIG). Per il primo pilastro venne adottato il metodo federalista, mentre per il secondo e il terzo si decise di ricorrere al metodo intergovernativo. Di particolare innovazione fu l'avvio di una nuova dimensione con il lancio della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) partendo dall'esperienza della Cooperazione Politica Europea (CPE) attraverso alcuni miglioramenti ⁷⁰. Il titolo V del trattato indicava gli obiettivi della PESC che miravano sostanzialmente alla difesa dei valori comuni e dell'indipendenza dell'Unione, al rafforzamento della sicurezza internazionale secondo quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, alla salvaguardia dei diritti fondamentali, allo sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto e al mantenimento dell'integrità e della pace adottando il carattere intergovernativo ⁷¹. Per quanto riguarda il settore della sicurezza, per cercare di superare la dicotomia dell'UEO, fu introdotto l'articolo J.4 che aveva sì grandi ambizioni ma ben poco concretizzabili. L'articolo attribuiva le questioni relative alla sicurezza europea alla PESC mentre il compito di elaborare delle decisioni sulla difesa era affidato all'UEO, tuttavia, l'Unione non aveva alcuna autorità. Infatti, l'UEO non aveva conseguito nessun tipo di autonomia e indipendenza all'interno della NATO ⁷².

Dal punto di vista storico, la nascita della PESC e del suo quadro istituzionale rispondeva alla necessità di dotare l'Unione Europea di una capacità operativa soprattutto per quanto riguarda la gestione delle crisi internazionali. Questa esigenza derivava dalla consapevolezza dell'inadeguatezza degli strumenti utilizzati fino a quel momento. La discussione sulla Politica estera e di sicurezza comune è stata probabilmente quella più sollecitata e sentita soprattutto a causa delle preoccupazioni sollevate dall'opinione pubblica europea in relazione alla crisi

⁷⁰ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 228-229.

⁷¹ CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, p. 116.

⁷² CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, pp. 251-257.

del Golfo e all'inasprimento del conflitto in Jugoslavia ⁷³.

Tuttavia, anche se per la prima volta la difesa comparve formalmente all'interno dell'agenda politica europea, permaneva un elemento irrisolto che si configurò come una grave mancanza. Venne esclusa l'ipotesi di dotare l'Unione Europea Occidentale di capacità militare autonoma in quanto venne privata di qualsiasi effettiva autonomia. Infatti, non erano stati presi in adeguata considerazione due passaggi importanti che riguardavano la creazione di una forza militare permanente e l'istituzione di un quartier generale. Negli anni seguenti queste due questioni si presentavano come punti critici che ostacolarono il tentativo di conferire sostanza ed efficacia a una capacità militare europea ⁷⁴.

Nonostante l'Unione Europea Occidentale fosse rimasta sotto l'assoggettamento e la continua dipendenza dalla NATO, di fronte alle nuove sfide internazionali venne delineato in maniera più chiara e concisa il ruolo svolto dall'UEO per conto dell'Europa nel contesto globale. La necessità di un rinnovamento delle istituzioni europee era particolarmente sentita, in particolar modo, a causa delle crescenti responsabilità che in questi anni ricadevano sull'Europa in materia di politica estera e di difesa. Vi era quindi una particolare esigenza di estendere il raggio di azione europee che procedeva di pari passo con la necessità di attuare dei profondi cambiamenti a livello interno ⁷⁵.

In giugno del 1992 il Consiglio ministeriale dell'Unione Europea Occidentale attribuiva la competenza nello svolgimento delle cosiddette Missioni Petersberg che indicavano le linee di sviluppo dell'UEO sulla base di quanto previsto dal Trattato di Maastricht. Solo sei mesi dopo la firma del Trattato sull'Unione Europea, gli stati membri dell'UEO decisero di adottare la Dichiarazione di Petersberg. Questo evento può essere visto come un primo tentativo verso la definizione del duplice ruolo dell'organizzazione: da un lato, come componente difensiva dell'Unione Europea e, dall'altro lato, come pilastro dell'alleanza atlantica.

La Dichiarazione perseguiva lo scopo di rendere l'UEO uno strumento maggiormente efficace di fronte alle sfide che minacciavano la sicurezza nel periodo successivo alla Guerra fredda. Infatti, oltre al ruolo di difesa collettiva, così

⁷³ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 390-392.

⁷⁴ NERI GUALDESI M. , *L'Europa attore nella difesa: tra ambizioni e realtà*, p. 326.

⁷⁵ GILBERT M. , *Storia politica dell'integrazione europea*, p. 222.

come enunciato dall'articolo 5 del Trattato di Bruxelles, le unità militari degli stati membri potevano essere impiegate per diversi tipi di azioni, come: le missioni di mantenimento della pace, le operazioni svolte a scopo umanitario e di soccorso ma anche la gestione delle crisi ⁷⁶. Questa dichiarazione consentì di compiere importanti passi in avanti nello sviluppo e nella definizione dell'azione europea in modo da essere in grado di affrontare quelle crisi o minacce che riguardavano da vicino gli interessi degli stati europei.

Attraverso il Trattato di Amsterdam, il quale venne firmato nel 1997 e poi entrato in vigore nel 1999, venne compiuta un'ulteriore revisione dei trattati conclusi precedentemente tramite una serie di cambiamenti sostanziali. Un progresso importante è stato promosso da parte della Finlandia e della Svezia in quanto questi due stati cercarono di indirizzare l'azione dell'Unione Europea verso una linea diversa. La proposta avanzata si basava sull'idea di poter conciliare con maggiore facilità il carattere di queste missioni con la politica tradizionale di questi due paesi incentrata in particolar modo sulla neutralità e sull'astensione dall'uso della forza. Questo contribuì a evidenziare il carattere delle missioni di Petersberg che erano indirizzate principalmente verso lo svolgimento di operazioni destinate alla dimensione civile oppure alle missioni di pace ⁷⁷.

1.5 Dalla PESC alla Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD)

Nel periodo successivo alla Guerra fredda, la nascita della PESC rappresentò la forte ambizione e volontà da parte dell'Unione Europea di essere un attore influente nel nuovo assetto geopolitico. Tuttavia, le azioni esercitate direttamente sul campo, come per esempio la gestione della crisi iugoslava, fecero emergere i limiti strutturali di questa politica. Veniva quindi a formarsi una forte discrepanza tra le aspirazioni e la messa in pratica di queste azioni.

Inoltre, già all'indomani della conclusione della Conferenza intergovernativa di Maastricht, si diffuse una sensazione di insoddisfazione per i risultati raggiunti in

⁷⁶ KINTIS A. , "NATO-WEU: an enduring relationship". *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, Issue 4 (1998), p. 541.

<https://doi.org/10.54648/eerr1998036>

⁷⁷ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, pp. 300-302.

riferimento soprattutto alle disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune. Nel trattato è stata inserita la clausola di revisione delle disposizioni riguardanti la PESC che manifestava in modo implicito la limitata efficacia e portata degli accordi conclusi in precedenza. Sia nel campo della politica estera che in quello della sicurezza, il tentativo di dare concretezza alle aspettative poste si rivelò un compito assai complesso. A questo si aggiungeva, da un lato, l'incertezza espressa da parte di alcuni paesi verso la rinuncia del controllo su questioni relative alla sicurezza che rallentarono ulteriormente lo sviluppo e, dall'altro lato, si iniziava ad accusare delle ripercussioni negative derivanti dal mancato raggiungimento di un livello completo di progresso.

In questo contesto emersero i limiti della PESC in quanto le divisioni politiche e diplomatiche rallentarono il processo decisionale e, la generale inadeguatezza dei contingenti europei implicavano la subordinazione agli Stati Uniti dal punto di vista strategico e militare. Era quindi sempre più sentita l'esigenza di rivedere il Trattato di Maastricht sia per gli ostacoli incontrati che in prospettiva dell'ampliamento dell'Unione Europea a nuovi stati dell'Europa centrale e orientale. In vista della revisione del Trattato di Maastricht, nel 1996, si cercò di definire il carattere dei compiti assegnati all'UEO, ovvero capire se questi dovessero essere assorbiti dall'Unione Europea assumendo in questo caso un ruolo autonomo oppure, se dovessero essere compresi all'interno del pilastro dell'alleanza atlantica. Al centro del dibattito, dopo il risultato raggiunto a Maastricht, si trovò la questione del potenziamento del fianco europeo della NATO e la definizione del rapporto con gli Stati Uniti. Gli Stati Uniti si dichiararono soddisfatti del compromesso raggiunto a Maastricht. Tuttavia, il segretario di stato James Baker esprimeva un certo timore verso la condivisione dell'idea che l'Europa potesse gestire la propria difesa autonomamente in quanto questo avrebbe potuto alimentare le pressioni isolazioniste negli Stati Uniti. A questo si aggiungeva la richiesta avanzata dal Congresso di notevoli tagli alle spese per la difesa. Ad aumentare le preoccupazioni di Washington contribuì la proposta ufficiale del cancelliere Helmut Kohl e di Mitterrand presentata a La Rochelle il 22 maggio 1992 circa la creazione dell'Eurocorpo franco-tedesco, senza chiarirne i legami con la NATO e l'UEO ⁷⁸.

⁷⁸ NERI GUALDESI M. , *L'Europa attore nella difesa: tra ambizioni e realtà*, p. 327.

L'Eurocorps nacque ufficialmente in maggio del 1992 dall'evoluzione della Brigata franco-tedesca, sorta nel 1989 per volontà di Mitterrand e Kohl. La Brigata era composta da cinque mila soldati provenienti sia dalla Francia che dalla Germania con base a Mülheim, la cui partecipazione era però anche estesa agli altri paesi europei ⁷⁹. Il quartier generale dell'Eurocorps venne invece stabilito a Strasburgo, dove si trova anche oggi e a cui partecipano dieci paesi in totale. Si tratta di una Forza militare europea multinazionale che interviene per attuare missioni umanitarie e operazioni di ripristino o di mantenimento della pace ⁸⁰. L'Eurocorps rappresenta la capacità degli stati dell'Unione Europea di organizzare una forza di difesa completamente sovranazionale. Tuttavia, l'Eurocorps non poteva essere considerato come l'embrione delle forze armate dell'Unione Europea a causa dell'esistenza di alcune criticità che ne compromettevano la sua autorevolezza.

In primo luogo, l'Eurocorps non era sottoposto ad alcuna istituzione comunitaria in quanto si trattava di una forza indipendente e operativa sia in missioni strettamente europee che anche in quelle sotto la guida della NATO. In aggiunta, sia la Guerra del Golfo che quella in ex Jugoslavia avevano mostrato una notevole fragilità in quanto le forze europee erano integrate da più di quaranta anni all'interno della NATO. Di conseguenza non possedevano né le strutture né la tecnologia necessarie per condurre operazioni militari avanzate e in modo totalmente autonomo dall'alleanza atlantica.

Inoltre, molto spesso soprattutto nel campo della tecnologia, le risorse provenivano dai depositi americani e gli Stati Uniti, la Norvegia e la Turchia non avevano alcuna intenzione di continuare a concederle ⁸¹.

Per fare maggiore chiarezza sulla strada da percorrere in vista del Vertice NATO del gennaio del 1994, si pronunciò il segretario di Stato americano Warren Christopher rivolgendosi ai ministri degli esteri alleati. Tra il 10 e l'11 gennaio del 1994 si svolse il vertice della NATO a Bruxelles in cui l'alleanza atlantica manifestò un certo sostegno verso lo sviluppo e la definizione di un'Identità Europea di Sicurezza e di Difesa (IESD).

⁷⁹ OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 371-372.

⁸⁰ CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, p. 131.

⁸¹ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, p. 301.

Da un lato, questa concezione prevedeva il rafforzamento della relazione transatlantica ma, dall'altro lato, doveva assolvere gli obiettivi dell'integrazione europea. Inoltre, venne avanzata un'ulteriore proposta americana che mirava alla creazione della *Combined Joint Task Forces* (CJTF), un programma di collaborazione militare diretto a consentire alle forze multinazionali europee di agire attingendo a risorse tecnico-operative americane. Se attuata con successo conferiva agli Stati Uniti opzioni militari maggiormente flessibili per affrontare le difficoltà europee che si manifestavano al di fuori dell'alleanza. Questa strategia si rivelò un modo efficace per la condivisione degli oneri militari globali con gli alleati europei che si dotavano del dispositivo strategico atlantico per determinate operazioni militari ma senza coinvolgere direttamente le truppe statunitensi. Questo concetto rappresentava uno strumento per consentire all'alleanza di dotarsi di forze militari in breve tempo attraverso la creazione di task force multinazionali che potevano essere dispiegate tramite un adeguato controllo e comando anche in missioni umanitarie e di mantenimento della pace ⁸².

Attorno agli elementi proposti dall'amministrazione americana ruotava il dibattito sul ruolo operativo dell'Unione Europea Occidentale. In seguito al sostegno espresso al vertice della NATO verso l'identità europea di sicurezza e difesa vennero decise le modalità di azione e di attuazione del settore della difesa europea al Consiglio Atlantico di Berlino in giugno del 1996.

La Dichiarazione di Berlino stabiliva i tre obiettivi fondamentali in relazione al processo di adattamento della NATO. Il primo faceva riferimento a garantire l'efficacia militare dell'Alleanza in modo da svolgere la sua tradizionale missione di difesa collettiva. Era poi previsto il mantenimento del legame transatlantico e, per ultimo, lo sviluppo dell'Identità di Sicurezza e Difesa Europea ⁸³.

In questa sede venne definito un pacchetto di accordi, il cosiddetto *Berlin Plus*, per consentire l'accesso dell'Unione Europea Occidentale per eventuali e future operazioni alle risorse e alle capacità della NATO. Di conseguenza, questo implicava una revisione dell'Accordo di Berlino concluso tra UE e NATO nel 1996.

⁸² CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, p. 129.

⁸³ KINTIS A. , "NATO-WEU: an enduring relationship". *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, Issue 4 (1998), p. 549.

<https://doi.org/10.54648/ceer1998036>

Il pacchetto di accordi *Berlin Plus* consentiva all'Unione Europea di poter accedere alle capacità di pianificazione e di comando della NATO e di usufruire dei mezzi e delle abilità dell'alleanza per intraprendere delle missioni ⁸⁴. In questo modo vennero istituite delle unità europee all'interno della NATO attraverso le *European combined joint task forces* che erano delle forze "separabili ma non separate" comandate attraverso la strategia del doppio cappello. Era prevista quindi l'istituzione in seno alla NATO della figura del *Deputy supreme allied commander in Europe* (D-SACEUR), ruolo svolto sempre da un generale europeo. Il funzionamento degli accordi era garantito solamente nel caso in cui l'alleanza non fosse già coinvolta nelle missioni in questione in modo da evitare possibili duplicazioni di risorse e di capacità.

Tuttavia, nonostante le premesse poste, gli europei godevano di una libertà limitata in quanto la decisione di concedere le strutture alleate implicava un'analisi dettagliata caso per caso ed era necessario l'ottenimento dell'approvazione da parte del Consiglio Nord Atlantico. Washington mantenne comunque il controllo operativo sullo svolgimento delle missioni militari esercitando quindi il diritto di gestire le risorse messe a disposizione dell'Unione Europea Occidentale. Di conseguenza, l'UEO mostrò inadeguatezza e incapacità di funzionare e di assumere il controllo politico delle missioni militari dell'UE.

Si decise quindi di non fare ricorso all'Unione Europea Occidentale per la risoluzione delle crisi nei Balcani degli anni Novanta e per alcuna missione impegnativa di carattere militare ma venne utilizzata solamente per operazioni più limitate nell'Adriatico e sul Danubio⁸⁵.

Nel marzo 1996 il Consiglio europeo di Torino prevedeva l'avvio di una conferenza intergovernativa con la partecipazione degli stati membri, i cui lavori miravano alla revisione del Trattato sull'Unione Europea, dei trattati istitutivi della comunità europea e alcuni altri atti connessi.

In particolar modo, il trattato di Amsterdam è sorto sulla base di una specifica disposizione contenuta nel trattato di Maastricht con riferimento alla convocazione

⁸⁴ COMELLI M. , PIROZZI N. , "La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato". *Istituto Affari Internazionali*, n. 69 (maggio 2007), p. 6.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_069.pdf

⁸⁵ NERI GUALDESI M. , *L'Europa attore nella difesa: tra ambizioni e realtà*, p. 329.

di una conferenza intergovernativa prevista per il 1996. Il compito principale prevedeva la revisione del trattato con la conseguente modifica e adattamento del testo in prospettiva delle nuove sfide e necessità poste dall'inizio del nuovo millennio e dal mutamento dell'assetto internazionale.

Il 16 e 17 giugno del 1997 il Consiglio europeo di Amsterdam approvava le modifiche apportate al Trattato di Maastricht. Il nuovo testo prendeva il nome di Trattato di Amsterdam e riprendeva in sostanza la struttura dei tre pilastri del Trattato di Maastricht.

Il trattato di Amsterdam venne firmato il 2 ottobre 1997 da parte di quindici paesi dell'Unione Europea ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999. Il trattato apportò delle modifiche sostanziali e rappresentò il primo tentativo di attuare delle riforme di carattere istituzionale in vista di un ulteriore allargamento verso est da parte dell'Unione Europea.

In merito alla politica estera di sicurezza comune, il trattato di Amsterdam del 1997 ha istituito un processo decisionale maggiormente efficiente attraverso l'introduzione dell'astensione costruttiva e il voto a maggioranza qualificata con l'obiettivo di rafforzare la PESC ⁸⁶. All'articolo 17 il trattato prevedeva il riconoscimento formale della competenza dell'Unione Europea nello svolgere missioni Petersberg su un livello di parità includendo anche stati che al tempo non erano contemporaneamente membri della NATO, come per esempio la Finlandia, la Svezia, l'Austria e l'Irlanda ⁸⁷. Venne poi prevista la definizione di una progressiva politica estera di sicurezza e di difesa in graduale evoluzione nel tempo secondo quanto precisato dall'articolo J.4 del TUE. Questa definizione era compatibile con gli obblighi previsti dalla NATO e non pregiudicava la neutralità degli stati membri. Si cercò poi di rafforzare la sicurezza europea attraverso una gestione più efficace delle crisi internazionali tramite il potenziamento del rapporto tra l'UE e l'UEO che consentiva l'accesso a una capacità operativa militare ⁸⁸.

Infine, un'ulteriore innovazione riguardava il rafforzamento del Segretario Generale del Consiglio che assumeva la carica di Alto rappresentante per la PESC.

⁸⁶ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 247-248.

⁸⁷ HUNTER R. , *The European Security and Defense Policy. NATO's companion or competitor ?*, Santa Monica, Rand Corporation, 2002, p. 24.

⁸⁸ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, p. 302.

Per rivestire il ruolo di Alto rappresentante venne inizialmente nominato Javier Solana (ex Segretario Generale della NATO). La funzione principale consiste nell'assistere il Consiglio, tenere le relazioni con gli Stati terzi a nome del Consiglio e su richiesta della Presidenza. A questi compiti si aggiunge la stipulazione di accordi internazionali nel settore della politica estera e di sicurezza. Un ultimo importante strumento che venne incluso sono le cooperazioni rafforzate attraverso cui gli stati membri possono intraprendere delle forme di integrazione avanzate in un determinato ambito, previa autorizzazione del Consiglio.

Tuttavia, nel complesso, il Trattato di Amsterdam non raggiunse risultati soddisfacenti e all'altezza delle premesse e delle aspettative che erano state poste. La seconda metà degli anni Novanta mostrò i limiti istituzionali e operativi dell'UEO mostrando l'inadeguatezza politica e militare europea e sottolineando il palese primato militare statunitense in seguito all'intervento in Kosovo. Un punto di svolta si verificò con la nomina del primo ministro britannico Tony Blair nel 1997 che assottigliò l'opposizione britannica verso la creazione di un'autonoma dimensione militare europea raggiungendo un compromesso con gli europeisti.

Il 4 dicembre 1998 venne sottoscritta dal presidente francese Jacques Chirac e l'inglese Tony Blair a Saint-Malo la dichiarazione franco-britannica, in cui venne sottolineata la necessità di raggiungere una capacità di azione autonoma, sostenuta da forze militari credibili da dispiegare nel caso di crisi regionali e internazionali. In occasione del vertice bilaterale venne ribadita la necessità di realizzare una dimensione militare più appropriata e di possedere strutture adeguate considerando la continua evoluzione del nuovo scenario del mondo post-bipolare ^{89 90}.

La novità principale risiedeva nel richiamare il concetto di autonomia europea sottolineando però che essa non avrebbe dovuto comportare delle duplicazioni superflue e dispendiose. Venne quindi accantonata l'idea di integrazione dell'Unione Europea Occidentale all'interno dell'Unione Europea per favorire invece un graduale trasferimento di competenze da un'organizzazione all'altra e, il

⁸⁹ PAONE M. , "Le politiche di difesa dell'Unione Europea: evoluzione e limiti della sicurezza comune". *Istituto di ricerche internazionali Archivio Disarmo*, (giugno 2006), p. 4.
<https://www.archiviodisarmo.it/view/UImyIeBdRt7jqWkktYJCUdakD2DSTOzwn0H-h0Nvhd8/2012-6-paone.pdf>

⁹⁰ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 252-253.

conseguente sviluppo di un'autonoma capacità militare europea ⁹¹.

Tuttavia, l'amministrazione di Bill Clinton con il segretario di stato Madeleine Albright non esitò ad ammonire gli stati europei nella loro ricerca di autonomia in quanto affermò che essa non avrebbe dovuto arrecare alcun danno al legame con la NATO. Durante la riunione semestrale dei ministri degli esteri della NATO, l'8 dicembre 1998, Albright propose tre norme di giudizio che rappresentavano le aspettative americane verso la politica estera europea. Queste condizioni vennero espresse nelle cosiddette "tre D": no decoupling, no duplication, no discrimination. La prima condizione faceva riferimento al fatto che l'iniziativa europea avrebbe dovuto evitare l'allentamento dal rapporto transatlantico, la seconda escludeva la duplicazione delle strutture in particolare quelle di comando e di controllo delle operazioni militari, mentre, la terza vietava la discriminazione verso i paesi NATO che non erano al tempo membri dell'Unione.

Il vertice di Saint-Malo rappresentò il punto di convergenza tra la posizione francese e britannica che storicamente si trovavano agli antipodi per quanto riguarda il tema della sicurezza europea e il rapporto con la NATO ostacolando nel tempo la possibilità dell'Europa di agire in maniera efficace. Infatti, da un lato, la Francia da sempre promotrice di una difesa europea indipendente compì dei passi verso l'alleanza atlantica mentre, dall'altro lato, il Regno Unito da sempre fedele e propenso al rapporto euroatlantico riconobbe il fatto che le capacità militari europee potevano essere migliorate solamente tramite l'Unione Europea. In questa sede vennero poste le basi per il lancio della politica europea di sicurezza e difesa (PESD) che venne formalizzata durante il Consiglio europeo di Colonia del 1999. Chiaramente la creazione di una capacità militare europea si rifletteva direttamente sul rapporto con l'alleanza atlantica apportando delle modifiche. Al vertice di Washington dell'aprile del 1999 venne approvato il nuovo concetto strategico della NATO in occasione dei cinquant'anni dalla nascita dell'organizzazione che poneva le basi della 'nuova alleanza'. Il comunicato venne intitolato ufficialmente "Un'alleanza per il XXI secolo" e si poneva l'obiettivo di dare una risposta a tutti i dubbi e agli interrogativi che derivavano dall'eredità lasciata dalla Guerra fredda ⁹².

⁹¹ HUNTER R. , *The European Security and Defense Policy. NATO's companion or competitor?*, p. 30.

⁹² OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, pp. 551-552.

Si dava poi avvio alla costruzione di un'identità di sicurezza e difesa europea che, anche se era ancora legata al contesto atlantico, si vedeva riconoscere una certa autonomia nella gestione delle crisi. Anche se veniva ormai accantonata l'Unione Europea Occidentale, l'Unione Europea si trasformava nel diretto interlocutore della NATO ⁹³.

Nel mondo post bipolare la NATO è riuscita a rivitalizzarsi e ad assumere dei tratti che permettessero di stare al passo con i tempi. Questo ha consentito all'alleanza di vincere la competizione con l'organizzazione che apparentemente avrebbe potuto stabilire il primato sulla scena europea, ovvero un'UEO ripensata e costruita come braccio armato di un'Unione Europea sempre più favorevole all'apertura verso est. La NATO è stata quindi chiamata a ricoprire una funzione primaria che si è posta come una valida alternativa davanti all'incapacità degli europei di fornire delle risposte adeguate di fronte alle crisi continentali. È opportuno riconoscere come il ruolo dell'alleanza atlantica è stato necessario per assicurare la sicurezza in Occidente e per neutralizzare i conflitti locali. Di certo le pressioni esercitate in maniera esplicita o meno da parte degli Stati Uniti hanno contribuito a mantenere gli alleati in una posizione di subordinazione limitando la loro capacità di azione e la loro autonomia mentre, al contrario, hanno permesso di riaffermare nel tempo la leadership americana. Questi fattori hanno ulteriormente gravato sulla capacità dell'Unione di dotarsi di una politica di difesa comune ⁹⁴.

Tuttavia, dopo Saint-Malo, ulteriori sviluppi vennero registrati nel Consiglio europeo di Colonia a giugno e in quello di Helsinki a dicembre. Nel Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno del 1999 si decise di sviluppare le capacità militari dell'Unione Europea affermando in questo modo il suo ruolo internazionale nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi. Infatti, il Consiglio diede una definizione delle nuove strutture politiche e militari necessarie per dotare l'Unione Europea di capacità decisionale per dare attuazione a operazioni militari. Di conseguenza, venne meno l'efficacia e la validità dell'Unione Europea Occidentale e questo comportò la trasformazione della PESC in Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD).

⁹³ NERI GUALDESI M. , *L'Europa attore nella difesa: tra ambizioni e realtà*, p. 331.

⁹⁴ CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, p. 127.

Nei mesi successivi, tra il 10 e l'11 dicembre del 1999, si svolse il Consiglio europeo di Helsinki dove si fissarono i primi obiettivi concreti in termini di capacità militari approvando la creazione di una Forza europea di rapido intervento all'interno del progetto EUROFOR da rendere operativa entro il 2003 e costituita da 60 mila uomini provenienti dai vari paesi membri. Questa forza avrebbe dovuto svolgere i compiti previsti dalle missioni di Petersberg e sarebbe rimasta in vita fino all'esaurimento di queste sue funzioni. Sebbene nel 2000 questo obiettivo venne dichiarato raggiunto, emersero numerosi dubbi sulla efficacia di questo corpo ⁹⁵.

È necessario ricordare come il coinvolgimento dei mezzi nazionali da parte degli stati membri nelle diverse operazioni di pace si basava sempre sulla decisione e sul consenso nazionale di questi paesi che potevano dichiararsi favorevoli o meno alla partecipazione. La Forza europea anche se nacque dal contributo di tutti gli stati aderenti, si basava soprattutto sulle componenti dei cosiddetti "quattro grandi" che comprendevano la Germania, il Regno Unito, l'Italia e la Francia. In particolar modo, questi due ultimi stati rivestivano il ruolo principale all'interno di questo meccanismo in quanto apportavano il maggior contributo.

Quanto venne stabilito nei Consigli di Colonia e Helsinki ricevette veste formale nel trattato di Nizza che entrò in vigore nel 2003. Il Trattato creò nuove strutture politiche e militari per garantire una conduzione strategica nel caso di crisi. Il testo conferì poi all'UE le capacità operative e un coerente impianto istituzionale per l'assunzione delle decisioni nell'ambito della politica estera e di difesa. In un breve lasso di tempo, tra il 1999 e il 2003, vennero prese delle importanti iniziative che ampliarono la gamma di opzioni a disposizione dell'Unione Europea ⁹⁶.

In seguito alla battuta d'arresto che si è verificò nel 2005 a causa della bocciatura del trattato costituzionale nel referendum in Francia e in Olanda si raggiunse un altro importante traguardo con la firma del trattato di Lisbona in dicembre del 2007 da parte degli allora 27 stati membri dell'Unione Europea. Sono stati compiuti importanti progressi soprattutto nel settore della sicurezza comune in quanto sono state apportate delle modifiche ai contenuti dei precedenti trattati sull'UE.

⁹⁵ COMELLI M. , PIROZZI N. , "La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato". *Istituto Affari Internazionali*, n. 69 (maggio 2007), p. 13.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_069.pdf

⁹⁶ CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, p. 303.

Ai fini dell'analisi è opportuno analizzare i cambiamenti che hanno riguardato da vicino la politica estera e di sicurezza comune in quanto il Trattato di Lisbona introduce importanti elementi di novità.

Il trattato ha infatti individuato la nuova figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR), ha definito le linee generali dell'azione dell'Unione e ha promosso una cooperazione strutturata permanente in materia di difesa con decisione del Consiglio a maggioranza qualificata. In riferimento all'ambito internazionale, il trattato prevede un alto livello di cooperazione nel settore delle relazioni internazionali secondo quanto stabilito dall'articolo 21 del TUE per garantire il perseguimento di obiettivi di carattere generale, tra questi rientrano: il rafforzamento della sicurezza europea e internazionale, la difesa dei valori comuni e dei diritti umani, il mantenimento dell'integrità e della pace.

Il trattato di Lisbona è entrato in vigore il primo dicembre del 2009 introducendo una serie di elementi innovativi in riferimento alle competenze, alle procedure decisionali e, in particolare modo, per quanto concerne la politica estera ⁹⁷.

Con questo accordo la PESD assumeva ufficialmente una nuova denominazione, ovvero Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e aveva come obiettivi principali la prevenzione e la gestione dei conflitti attraverso lo sviluppo di capacità civili e militari e il mantenimento della pace e della sicurezza globale in conformità con quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. Al fine di raggiungere gli scopi prefissati veniva promossa la collaborazione sia tra gli stati membri che con le istituzioni nel settore della sicurezza e della difesa istituendo la Cooperazione strutturata permanente. A quest'ultima venne dedicato un intero Protocollo, allegato al trattato, in cui venivano indentificati due traguardi da raggiungere: da un lato, il rafforzamento delle capacità di difesa europee attraverso la partecipazione a forze multinazionali e, dall'altro lato, assicurare il coinvolgimento nei gruppi tattici dell'Unione Europea. Nell'ultima parte il Protocollo sottolineava le principali sfide che l'UE doveva affrontare per affermare il suo ruolo come attore militare credibile, tra queste rientravano le difficoltà derivanti dalla mancata integrazione del mercato comune della difesa.

⁹⁷ MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, pp. 261-262.

Il secondo obiettivo previsto dal Protocollo fa riferimento ai “gruppi tattici” dell’UE che vennero promossi attraverso un’iniziativa franco-britannica lanciata nel 2004. I *battlegroups* sono unità militari provenienti dagli eserciti degli stati con lo scopo di assicurare una reazione rapida europea. Sono composti da circa millecinquecento uomini e svolgono i compiti previsti dalle missioni Petersberg. Due contingenti sono attivi già da gennaio 2007 ma, nonostante negli anni si siano presentate diverse occasioni di intervento, le missioni non sono state avviate a causa della mancata volontà politica e delle divergenze sulle modalità del loro impiego che ne hanno impedito il loro utilizzo.

Il terzo obiettivo fa riferimento allo sviluppo del mercato della difesa e delle capacità militari, anche se sono emerse fin da subito due importanti sfide. Da un lato, il mercato della difesa è estremamente frammentato, caratterizzato da elevati costi dei prodotti, da inutili duplicazioni tecnologiche e da aziende scarsamente competitive a livello internazionale. Dall’altro lato, manca una reale guida nello sviluppo delle capacità militari dell’UE che dipendono essenzialmente dai contributi volontari provenienti dai singoli stati membri.

Infine, tra gli elementi di novità nel settore della sicurezza e della difesa, il trattato introdusse la clausola di difesa collettiva il cui contenuto viene spiegato all’articolo 42.7 del TUE. L’articolo 42.7 TUE stabilisce che “qualora uno Stato membro subisca un’aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri”.

Ai fini dell’analisi è rilevante sottolineare come il Trattato sull’Unione Europea contempla all’articolo 42 l’istituzione di un’Agenzia operativa nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell’acquisizione e degli armamenti. Si tratta dell’Agenzia europea per la difesa (AED) che rientra tra le proposte del Trattato di Lisbona, anche se la sua reale istituzione risale a luglio del 2004 ed è costituita da tutti gli stati membri dell’UE ad eccezione della Danimarca ⁹⁸.

⁹⁸ COMELLI M. , PIROZZI N. , “La Politica estera dell’Unione europea dopo Lisbona”. *Osservatorio di politica internazionale*, n. 72 (febbraio 2013), pp. 15-18.
<https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0072App.pdf>

Ci sarà modo di approfondire nello specifico questo argomento in quanto verrà dedicata parte del secondo capitolo alla sua trattazione.

Per concludere, al fine di avere una visione completa dell'evoluzione della politica estera e di sicurezza comune europea è opportuno ricordare gli sviluppi più recenti che ci portano fino ai giorni nostri.

In giugno del 2016 l'Alto rappresentante Federica Mogherini ha presentato il documento *EU Global Strategy* che ha come obiettivo il raggiungimento dell'autonomia strategica europea attraverso l'acquisizione di capacità militari necessarie a garantire la protezione in Europa. Viene quindi prestata attenzione verso l'autonomia della dimensione industriale per raggiungere maggiore indipendenza politica e operativa. L'iniziativa più ambiziosa nell'ambito della difesa è stata avviata nel dicembre 2017 con la Cooperazione strutturata permanente (PESCO) con l'obiettivo di accrescere l'efficacia per affrontare le sfide legate alla sicurezza e rafforzare l'integrazione e la cooperazione in materia di difesa.

Un'ultima importante tappa è rappresentata dall'adozione della Bussola strategica, *Strategic Compass*, approvata il 21 marzo 2022 dal Consiglio dell'Unione Europea e adottato in marzo dai ventisette paesi membri. Questo risultato deriva da uno sforzo condiviso che mira a rafforzare la politica di sicurezza e di difesa comune attraverso una serie di azioni concrete che presentano delle precise scadenze temporali da assolvere entro il 2030. È prevista una sinergia e complementarità con la NATO in quanto l'Europa si pone come pilastro europeo dell'alleanza atlantica per garantire la pace, la sicurezza e la cooperazione.

L'obiettivo di promuovere una maggiore autonomia nell'ambito della difesa in Europa mira anche a ridurre la dipendenza tecnologica e industriale da fornitori provenienti da paesi extra europei. Anche se è stato avviato un processo di integrazione industriale tramite nuovi strumenti finanziari per incoraggiare la collaborazione tra stati nel settore della ricerca e in progetti industriali condivisi, non è stato ancora compiuto un passo significativo verso la definizione di una difesa europea completamente unificata. La questione della difesa si pone essenzialmente come sfida politica industriale ⁹⁹.

⁹⁹ NERI GUALDESI M. , *L'Europa attore nella difesa: tra ambizioni e realtà*, p. 339.

Fin dagli anni Novanta è stato avviato un processo di integrazione del mercato della difesa e dell'industria europea degli armamenti. Alla base di questa evoluzione si trovano due ragioni differenti. In primo luogo, la volontà politica europea di dotarsi di mezzi credibili che consentano all'Unione Europea di condurre delle operazioni militari. Non meno importante è la limitatezza dei bilanci nazionali destinati alla difesa che sollecitano quindi una maggiore cooperazione al fine di far confluire insieme le risorse a livello europeo per creare una domanda e un'offerta integrata. Più specificatamente, nel campo degli armamenti, sono nate due agenzie che favoriscono la cooperazione tra gli stati europei. Nel 1996 viene creata la OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement) mentre nel 2004 la EDA (European Defence Agency), di cui parleremo ampiamente nel prossimo capitolo.

CAPITOLO II

LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA

2.1 La nascita dell'industria e delle agenzie degli armamenti

Gli anni Novanta sottolinearono in più occasioni ed in maniera alquanto evidente il livello di inefficacia della politica estera e di sicurezza comune con la conseguente dipendenza dagli Stati Uniti nel settore militare, nonostante il continuo evolvere dell'assetto internazionale alla fine del secolo scorso. Il raggiungimento di una politica estera efficiente presuppone la presenza di mezzi efficaci per acquisire un certo livello di legittimità e di credibilità, si parla quindi di una difesa comune. Fino a quando non si dispone di forze armate convenzionali e nucleari capaci di esprimere una posizione unitaria, qualsiasi supposizione sulla politica estera e di sicurezza comune rischia di trovare poca aderenza con la realtà ¹⁰⁰.

In questi anni si fece quindi sempre più sentire la necessità di procedere al consolidamento di un'industria militare europea che garantisca il rifornimento e la produzione di armamenti. Analizzando da vicino il concetto di produzione di armamenti emerge come questo sia strettamente connesso alla coesistenza di due dimensioni tra loro correlate: da un lato, è necessario considerare la sfera economico-industriale, mentre, dall'altro lato, è opportuno valutare quella politico-strategica. Per quanto riguarda il primo fattore, l'industria degli armamenti è relazionata all'ambito della produzione che a sua volta è caratterizzata da una domanda e un'offerta che si affermano sul mercato e che sono quindi soggette a variabili di tipo commerciale connesse al perseguimento del profitto.

Inoltre, la creazione di armamenti è strettamente legata anche all'ambito di sicurezza e di sopravvivenza della nazione che comprende una serie di variabili di carattere strategico-politico che mutano a seconda del contesto storico di riferimento ¹⁰¹. Per esempio, durante il periodo della Guerra fredda e del

¹⁰⁰ CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa: attualità e prospettive dell'integrazione*, p. 126.

¹⁰¹ BONAIUTI C. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, Milano, Jaca Book, 2008, pp. 504-505.

bipolarismo, la produzione militare era strettamente relazionata alla capacità strategica nazionale di uno stato in modo tale da evitare qualsiasi dipendenza da soggetti terzi e garantire l'approvvigionamento anche durante i periodi di conflitto o di crisi. L'accesso diretto alla tecnologia militare e la produzione di armi erano considerati dei requisiti necessari per il mantenimento della sicurezza nazionale e della sovranità su un dato territorio secondo la prospettiva realista. Per questa ragione gli stati hanno riservato particolare attenzione verso le industrie degli armamenti e il settore della ricerca e dello sviluppo di sistemi d'arma ad alta tecnologia per assicurarsi l'autonomia e i rifornimenti nazionali.

Il mutamento del contesto internazionale in seguito alla caduta del muro di Berlino ha portato a riconsiderare la definizione e le caratteristiche proprie dell'industria militare. La dissoluzione dell'Unione Sovietica, così come la fine del bipolarismo e la firma degli accordi sul disarmo, come per esempio la Convenzione sulle armi chimiche entrata in vigore nel 1997, hanno provocato una drastica riduzione della spesa militare che ha inciso in maniera significativa sullo stato dell'industria della difesa dei paesi occidentali. Parallelamente il crollo della domanda mondiale di armi non ha fatto altro che accentuare la competizione tra gli esportatori evidenziando la progressiva inadeguatezza dei mercati nazionali europei di fronte alla costante evoluzione delle economie di scala sollecitate dallo sviluppo e dalla produzione di nuove tecnologie. Di conseguenza hanno assunto sempre maggiore rilevanza le variabili economiche relazionate al mondo industriale ¹⁰².

Tuttavia, la questione relativa ad un'eventuale nascita di un braccio armato europeo al di fuori del contesto della NATO è strettamente connessa allo sviluppo dell'industria degli armamenti. Per raggiungere un livello elevato di indipendenza strategica nella politica estera e di sicurezza comune si è presentata da subito la necessità di disporre di capacità militari finalizzate all'attuazione di missioni di carattere bellico e umanitario. In questo senso è diventato prioritario l'avvio di un processo volto al graduale raggiungimento dell'autonomia e della capacità europea in modo da garantire uno spazio di manovra indipendente assicurato dalla progressiva affermazione di un'industria militare relazionata ad un'effettiva produzione di armamenti.

¹⁰² BONAIUTI C. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 507-508.

La prima sfida che si è posta nel tentativo di raggiungere maggiore autosufficienza riguarda quindi da vicino la dimensione della politica industriale europea che necessita tuttora di ulteriori approfondimenti se si vogliono compiere dei passi significativi in questo settore. Questo obiettivo è connesso all'esigenza di promuovere un processo di integrazione nel mercato dell'industria della difesa europea che è stato avviato a partire dagli anni Novanta. Il raggiungimento di tale traguardo permetterebbe all'Unione Europea di dotarsi di mezzi credibili che le consentirebbero di condurre operazioni militari autonome, anche se è necessario considerare un ulteriore fattore che rallenta questo processo. Infatti, si è giunti alla consapevolezza che la frammentazione del mercato impedisce la formazione di gruppi industriali abbastanza grandi ed efficienti da garantire agli stati membri una costante fornitura di strumenti di difesa moderni a un costo sostenibile che non siano assoggettati dalla presenza delle grandi imprese americane ¹⁰³.

I motivi che hanno spinto verso una maggiore integrazione dell'industria della difesa in questo campo sono diversi, tra questi rientrano: la volontà di dotare la PESC di mezzi credibili per condurre operazioni militari, la necessità di avere delle capacità interoperabili, il limitato bilancio nazionale destinato alla difesa e la crescente concorrenza esterna tra le maggiori industrie dei singoli stati membri ¹⁰⁴. Nel corso degli anni Novanta diverse iniziative a livello intergovernativo e comunitario hanno spostato l'attenzione sulle questioni dell'armamento europeo. Il Gruppo Armamenti dell'Europa Occidentale (GAEO) è sorto nel 1976 nel quadro della NATO per poi essere trasferito nel 1993 all'UEO (Unione dell'Europa Occidentale). La sua funzione di cooperazione in materia di armamenti venne riconosciuta attraverso una dichiarazione dell'UEO del 1997 allegata al Trattato di Amsterdam. Si trattava di un organismo responsabile del coordinamento delle attività di cooperazione nel settore degli armamenti e viene inteso come il primo tentativo di creare un'agenzia di armamenti europea.

¹⁰³ MÖRTH U. , BRITZ M. , “European integration as organizing: the case of armaments”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, No. 5 (December 2004). pp. 962-963.
<https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00536.x>

¹⁰⁴ NONES M. , MARTA L. , “Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia”. *Servizio affari internazionali*, approfondimento n. 82 (novembre 2007), pp. 1-2.
https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_082.pdf

La prima iniziativa reale di carattere intercomunitario è stata l'istituzione di un gruppo di lavoro denominato POLARM nel 1995 con lo scopo di inoltrare delle raccomandazioni al Consiglio dell'Unione Europea sulla politica europea degli armamenti ¹⁰⁵. A fare da corollario a questi primi due strumenti comunitari di collaborazione sugli armamenti, vennero lanciate altre tre iniziative di carattere intergovernativo guidate dai principali stati produttori ed esportatori dell'Unione Europea: l'OCCAR (Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti) fondata nel 1996, la firma della Lettera di Intenti (LoI) nel 1998 e il raggiungimento dell'Accordo Quadro a Farnborough nel 2000 ¹⁰⁶.

In questo paragrafo ci soffermeremo in particolar modo sulle ultime due iniziative mentre, per la sua rilevanza e ai fini dell'analisi, verrà dedicato di seguito un intero paragrafo alla trattazione dell'OCCAR.

Il 9 dicembre 1997 venne adottata una dichiarazione da parte dei capi di Stato e di governo della Francia, della Germania e del Regno Unito, a cui si unirono poi l'Italia e la Spagna. Questa dichiarazione riguardava l'esigenza di rafforzare l'industria aeronautica ed elettronica europea che vennero inserite per la prima volta tra le priorità politiche europee.

Pochi mesi dopo, in aprile del 1998, si riunirono nuovamente i ministri della Difesa di questi cinque stati e la Svezia per firmare una dichiarazione congiunta con lo scopo di promuovere la ristrutturazione dell'industria. Il 6 luglio a Farnborough si giunse alla firma della *Letter of Intent* (LoI) da parte di Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Spagna e Svezia che mirava alla definizione di un quadro di cooperazione in grado di agevolare la ricostruzione dell'industria europea della difesa per affrontare la concorrenza americana tramite il miglioramento della qualità degli investimenti nel settore. Attraverso la conclusione di un trattato internazionale i principali paesi europei si impegnarono ad armonizzare e coordinare le regole di mercato ¹⁰⁷.

¹⁰⁵ KEOHANE D. , "The EU and armaments cooperation". *Centre for European Reform*, (6 December 2002), pp. 34-35.

https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/wp408_armaments-2288.pdf

¹⁰⁶ MAMPAEY L , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 48-51.

¹⁰⁷ NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 128.

In giugno del 1998 venne sottoscritto il Codice di condotta dell'Unione Europea per le esportazioni di armi al di fuori del continente con cui si cercava di raggiungere una progressiva omogeneizzazione delle politiche sulle esportazioni. Gli stati europei indirizzarono su base volontaria le loro politiche verso un maggiore coordinamento tramite un meccanismo basato sul reciproco scambio di informazioni riguardanti il divieto di adottare determinate pratiche, ad eccezione di motivate decisioni che dovevano essere notificate ai paesi firmatari del codice.

Ma è soprattutto grazie alla firma dell'Accordo Quadro (Framework Agreement, FA) avvenuta il 27 luglio del 2000 che venne sottolineata l'esigenza di cambiare le regole del mercato. Si tratta di un trattato internazionale giuridicamente vincolante che include i risultati definitivi dalla LoI. In questo modo viene superata la forma della semplice dichiarazione per impegnare giuridicamente i paesi firmatari attraverso un accordo coercitivo. Nel testo viene evidenziata la necessità di modificare le norme che disciplinano il mercato in modo da renderle omogenee e vincolanti al fine di garantire condizioni di mercato favorevoli alla crescita di un'industria transnazionale. Viene poi contemplata la semplificazione delle procedure per promuovere una circolazione maggiormente libera delle tecnologie, delle merci e delle persone incentivando gli scambi nel settore della difesa.

L'Accordo prevede delle intese applicative attraverso cui i governi si impegnano ad agire in conformità di un regime di norme condiviso ed omogeneo e si dedicano a vari ambiti come, per esempio, l'armonizzazione dei requisiti militari. Il trattato si pone una serie di obiettivi compresi in sei diverse aree di intervento nelle quali si cerca di coordinare le normative nazionali con lo scopo di creare un quadro di riferimento comune. Attraverso l'Accordo Quadro l'integrazione del mercato della difesa ha compiuto notevoli progressi in quanto ha portato alla semplificazione delle procedure per l'esportazione e l'interscambio dei materiali rientranti nei programmi di collaborazione intergovernativa. Tramite l'adozione di questo documento viene quindi privilegiata la condivisione della sovranità nazionale e l'interdipendenza a scapito dell'autonomia dei singoli paesi.

Questo nuovo scenario caratterizzato dalla volontà degli stati europei di promuovere l'interdipendenza ha portato gli Stati Uniti a nutrire un certo timore soprattutto nei confronti della chiusura del mercato europeo che avrebbe

comportato la perdita di concorrenza dei settori industriali americani. Gli Stati Uniti decisero quindi di adottare la *Defense Trade Security Initiative* e ricorrere a nuovi programmi di collaborazione in materia di armamento.

La DTSI venne avviata durante l'amministrazione Clinton nel 2000 con lo scopo di semplificare il sistema di controllo delle esportazioni. Contemporaneamente venne lanciata anche la Dichiarazione dei principi sulla cooperazione industriale che riprendeva essenzialmente gli stessi argomenti disciplinati dall'iniziativa europea FA-LoI ma era priva di vincoli giuridici ¹⁰⁸.

A livello europeo il raggiungimento di un mercato comune della difesa comporta il godimento di importanti benefici e vantaggi da parte degli stati membri, i quali fanno riferimento al libero scambio di equipaggiamento militare all'interno dell'alleanza. L'Unione Europea si presenta come un'alleanza militare che sta attraversando un processo di sviluppo e che costituisce un esempio di potenziali guadagni economici provenienti direttamente dall'applicazione di una politica industriale della difesa efficace.

Negli anni Novanta gli stati europei hanno dovuto affrontare un contesto in continuo mutamento che ha richiesto l'adozione di decisioni significative per far fronte all'emergere di nuove esigenze nel settore della sicurezza e difesa. Lo sviluppo di una politica industriale di difesa implica la creazione di una domanda e di un'offerta integrata con l'obiettivo di far confluire insieme le forze europee per affrontare le sfide poste dall'assetto internazionale. L'integrazione delle forze economiche e industriali consentirebbe, ancora oggi, di ridurre i costi e ottimizzare la qualità dei prodotti attraverso un uso estensivo delle economie di scala per stare al passo con i veloci sviluppi tecnologici ¹⁰⁹. Per quanto riguarda il lato della domanda sono emerse delle capacità militari relative alla gestione delle crisi e alle missioni di soccorso o per il mantenimento della pace. Ma è necessario porre l'attenzione su un'ulteriore iniziativa che ha portato alla creazione di due agenzie per gli

¹⁰⁸ NONES M. , GASPARINI G. , DI CAMILLO F. , “L'industria della difesa nel rapporto transatlantico”. *Istituto Affari Internazionali*, (settembre 2004), pp. 3-5.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_006.pdf

¹⁰⁹ NONES M. , MARTA L. , “Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia”. *Servizio affari internazionali*, approfondimento n. 82 (novembre 2007), pp. 1-2.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_082.pdf

armamenti, ovvero l'Organizzazione per la cooperazione degli armamenti congiunti (OCCAR) e l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA) ¹¹⁰. Dopo la metà degli anni Novanta assistiamo alla creazione di due nuove organizzazioni dedicate al settore della difesa europea. Nel 1995 venne fondata per volontà della Francia e della Germania l'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR), mentre nel 2004 viene istituita l'Agenzia Europea di Difesa (AED) da parte del Consiglio dell'Unione Europea.

Tuttavia, è di fondamentale importanza ricordare che nel periodo intercorso tra la fondazione delle due organizzazioni si è verificato un evento che ha provocato un forte impatto a livello mondiale. L'attacco alle torri gemelle dell'11 settembre 2001 portò nuovamente l'attenzione sulle questioni militari innescando una nuova e impressionante ripresa delle spese militari a livello globale, sostenute soprattutto dal gigante americano. Questo ha stimolato la crescita del mercato degli armamenti e la concentrazione dell'industria militare con livelli paragonabili a quelli raggiunti durante il periodo della Guerra fredda. Questo attentato ha aperto le porte a una nuova percezione delle minacce verso la pace e la sicurezza internazionale. Infatti, lo stesso concetto di sicurezza è diventato maggiormente dinamico e multidimensionale. Contemporaneamente in questi anni si è affermata la *revolution in military affairs* con l'avvento di una nuova tipologia di guerra fondata sul terrorismo e sulle reti di informazione che hanno dato maggiore importanza al settore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione affiancata da una grande richiesta di piattaforme per l'utilizzo di questi sistemi. Di conseguenza i conflitti si sono gradualmente allontanati dal concetto di guerra tradizionale per avvicinarsi a un nuovo quadro dove la natura, gli attori e le cause delle guerre sono sempre più confusi e variabili.

L'evoluzione della sicurezza e della conflittualità sono contraddistinte da una crescente complessità e difficoltà nella gestione delle crisi. In linea con quanto emerge dal comune sentire, negli ultimi decenni, le nuove minacce globali sono state identificate nel terrorismo internazionale, nella proliferazione delle armi di distruzione di massa, nei conflitti regionali e nella criminalità organizzata che hanno

¹¹⁰ HARTLEY K. , "Defence Industrial Policy in a Military Alliance". *Journal of Peace Research*, vol. 43, No. 4 (July 2006), pp. 474-475.
<https://www.jstor.org/stable/27640354>

spesso richiesto un complesso intervento non solo dal punto di vista militare. In questo contesto l'Europa ha cercato e sta ancora cercando di definire in maniera chiara e precisa un ruolo distinto ed integrato, rispetto a quello svolto da altri attori che operano nella sfera internazionale, dotandosi di nuovi strumenti e capacità per acquisire maggiore credibilità nel settore militare. La sfida principale che l'Europa deve affrontare in questo contesto è quella di agire garantendo un'adeguata offerta di sicurezza sia interna che esterna a causa delle nuove sfide poste dalla sfera internazionale e considerando quindi la graduale richiesta di intervento che proviene da varie parti del mondo.

Tuttavia, la risposta politico e strategica è ancora fortemente ancorata agli interessi nazionali lasciando poco spazio alla dimensione sopranazionale che presenta tuttora un carattere troppo generico e poco attuabile. Nel tempo gli stati si sono dimostrati inclini a promuovere il raggruppamento di industrie locali per favorire le proprie attività nazionali a scapito di un maggior approfondimento nel settore della difesa. Si è verificata una tendenza nel privilegiare, in primo luogo, il livello nazionale a causa della natura stessa dell'industria militare e, in secondo luogo, la sicurezza rappresenta una prerogativa nazionale molto delicata ¹¹¹.

Nonostante questa inclinazione sono stati intrapresi degli sforzi per promuovere l'integrazione europea nell'ambito della difesa, per esempio, tramite la creazione delle agenzie di armamenti.

2.2 L'Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti (OCCAR)

Le imminenti sfide economiche, industriali e strategiche degli anni Novanta hanno sollecitato i paesi europei a adottare un approccio più coordinato e congiunto. I maggiori stati europei decisero quindi di iniziare a ipotizzare la creazione di strutture di cooperazione nel campo della difesa al fine di poter rispondere realmente alle esigenze che derivavano dall'assetto globale. L'idea di fondo risiedeva nell'istituzione di una nuova organizzazione caratterizzata da proprie regole e norme, da specifiche procedure decisionali e da una struttura autonoma.

¹¹¹ BONAIUTI C. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 508-523.

Partendo da questi presupposti, la prima organizzazione ad essere fondata è stata l'OCCAR, acronimo del nome francese originario *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*, il 12 novembre 1996 per volontà di quattro paesi. La firma della Convenzione avvenne il 9 settembre 1998 a Farnborough da parte della Germania, Italia, Francia e Regno Unito, i maggiori paesi produttori e acquirenti di sistemi d'arma in ambito europeo. L'OCCAR ha acquisito personalità giuridica in seguito alla ratifica della Convenzione OCCAR da parte dei rispettivi Parlamenti il 28 gennaio del 2001, a cui si aggiunsero successivamente il Belgio nel 2003 e la Spagna nel 2005¹¹². La Convenzione è fondata sui cosiddetti 'Principi di Baden-Baden' su cui venne trovato un compromesso tra Francia e Germania nel 1995 e che attribuì alla nascente organizzazione il compito di promuovere la cooperazione, di diminuire i costi dei programmi di approvvigionamento di armamenti e di favorire l'apertura verso gli altri paesi. L'obiettivo finale consiste nel tentativo di trasformare l'Europa in un centro di eccellenza nella gestione di tali programmi al fine di sviluppare i sistemi di difesa necessari per rimediare alle lacune esistenti nelle capacità militari e favorire il coordinamento europeo in materia di *defence procurement*¹¹³.

La Convenzione è caratterizzata da un forte orientamento europeo, come indicato nel preambolo e negli articoli successivi, e sostiene il concetto di identità europea di sicurezza e difesa nonché il potenziamento della base tecnologica e industriale della difesa a livello continentale.

L'impegno assunto dagli stati partecipanti è volto al consolidamento dell'industria nel settore della difesa e all'armonizzazione del quadro normativo del mercato della difesa in Europa, il quale in precedenza era gestito individualmente dalle nazioni europee in base ai loro interessi di sicurezza nazionale e quindi risultava fortemente frammentato e diviso¹¹⁴.

¹¹² CALCARA A. , "Differentiated Integration in the European Defence Field". *European Review of International Studies*, vol. 6, No. 2 (2019), pp. 71-91.

<https://www.jstor.org/stable/10.2307/26860762>

¹¹³ CECCORULLI M. , "Il regime nel defence procurement europeo: implicazione del coordinamento in dinamiche di sicurezza". *Il Politico*, vol. 75, No. 2 (maggio-agosto 2010), p. 87.

<https://www.jstor.org/stable/24006509>

¹¹⁴ MEIRIÑO A. , "20 anni al servizio della Difesa in Europa. L'Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti". *Periodico*, No. 4 (aprile 2018), p. 2.

https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico_2018/Documents/Numero_4/04_2018_occar.pdf

In realtà la cooperazione tra Francia e Germania in materia di armamenti risale già al 1993 quando i due paesi manifestarono l'intenzione di costruire una struttura che mirava alla realizzazione di programmi congiunti. In dicembre del 1995 il summit franco-tedesco Baden-Baden stabilì le linee guida indicando i principi che verranno posti alla base delle future azioni intraprese da questa nuova struttura, tra questi rientrano: il rapporto tra costo ed efficacia, l'armonizzazione della tecnologia, la creazione di una base industriale competitiva, l'apertura verso paesi europei e il principio del giusto ritorno, ovvero il godimento diretto di un beneficio in proporzione alle proprie contribuzioni.

In un secondo momento con la partecipazione del Regno Unito e dell'Italia venne fondata l'OCCAR con l'obiettivo di migliorare l'efficacia delle collaborazioni in materia di difesa tra gli stati membri. L'entrata in vigore della Convenzione attribuita personalità giuridica per la gestione di programmi internazionali di cooperazione nel settore degli armamenti.

In primo luogo, è però necessario considerare il diverso atteggiamento adottato dagli stati che hanno promosso la realizzazione di questa organizzazione in quanto si sono mossi sulla base di interessi di natura differente. Per quanto riguarda la visione francese, l'OCCAR rappresentava una struttura indispensabile per proseguire con i progetti di collaborazione con la Germania, rafforzare la propria competitività verso il mercato americano e condurre il processo di creazione di un'Europa della difesa. Il partner tedesco condivideva la medesima aspirazione nel portare avanti in modo efficiente i programmi comuni e nel riacquisire un ruolo importante all'interno del contesto europeo in materia di difesa dopo un lungo periodo di influenza e dipendenza dagli Stati Uniti.

Dall'altro lato, il Regno Unito e l'Italia accusavano dei cambiamenti radicali dello scenario internazionale e della riduzione dei budget destinati alla difesa. Questi stati vedevano nell'agenzia la possibilità di gestire le rispettive posizioni all'interno del contesto della difesa europea definendo alcune caratteristiche della struttura secondo la propria volontà. I due paesi ritenevano che attraverso la partecipazione all'organizzazione sarebbe stato possibile, in primis, raggiungere quegli interessi che non erano più perseguibili in maniera unilaterale ma anche monitorare lo stadio di evoluzione della difesa europea all'interno del continente.

Venne poi stabilito che l'adesione all'organizzazione presupponeva il godimento da parte degli stati membri di un'eguale posizione paritaria e la condivisione del controllo politico dell'agenzia. Infatti, nonostante in un primo momento gli interessi dei singoli paesi presentavano una natura diversa, essi si rivelarono pur sempre compatibili. Risultò comunque da subito chiaro che il successo nella creazione dell'organizzazione era dovuto al mantenimento del controllo politico da parte degli stati membri. Fin da subito prevalsero delle ragioni di fondo che resero necessaria una maggiore cooperazione tra gli stati e che rappresentavano la base su cui si poggiavano le azioni di coordinamento intraprese dai vari attori ¹¹⁵.

La Convenzione OCCAR sottolinea che dal punto di vista economico ed industriale è necessaria una maggiore cooperazione transnazionale per cercare di migliorare l'efficienza e limitare i costi dei programmi durante il loro corso di vita attraverso sistemi di gestione ottimizzati. L'obiettivo iniziale era quello di costruire una struttura gestionale che favorisse una maggiore competitività e fosse in grado di affrontare il progressivo declino dei finanziamenti destinati alla difesa. L'introduzione di pratiche più competitive avrebbe dato poi origine a centri d'eccellenza in grado di rafforzare la base industriale e della difesa europea. Questo è possibile, ancora oggi, solo attraverso una collaborazione multinazionale incentrata sulla condivisione dei lavori e dei costi. Le attività dell'OCCAR sono quindi rivolte alla gestione dei programmi cooperativi, al coordinamento delle politiche nazionali dell'industria della difesa e della tecnologia, alla ricerca associata e alle acquisizioni congiunte tra i vari stati partecipanti ¹¹⁶.

Dal punto di vista strategico, l'organizzazione venne ideata per coordinare gli investimenti in campo tecnologico approfittando delle complementarità produttive dei singoli paesi membri. L'OCCAR presenta delle caratteristiche proprie che la distinguono da altre agenzie di cooperazione ad hoc. Queste sono il frutto di un processo di coordinamento e di compromesso raggiunto dai quattro stati fondatori

¹¹⁵ CECCORULLI M. , “Il regime nel defence procurement europeo: implicazione del coordinamento in dinamiche di sicurezza”. *Il Politico*, vol. 75, No. 2 (maggio-agosto 2010), pp. 87-89.

<https://www.jstor.org/stable/24006509>

¹¹⁶ MARKOWSKI S. , WYLIE R. , “The Emergence of European Defence and Defence Industry Policies”. *Security Challenges*, vol. 3, No. 2 (June 2007), pp. 46-47.

<https://www.jstor.org/stable/26458857>

che nel 1998 condividevano l'obiettivo di migliorare le esperienze collaborative rispetto a quelle intraprese in passato per cercare di trovare una soluzione comune alla mancanza di interoperabilità dei sistemi di armamenti, alla frammentazione del mercato e delle industrie della difesa e al divario tra l'Europa e gli Stati Uniti.

Inoltre, è opportuno collocare questa vocazione europea nel conteso storico che caratterizza il 1998. Negli anni Novanta la politica di sicurezza e difesa europea si trova ancora in una fase iniziale e di definizione, ben distante dall'essere intesa come vera e propria politica di difesa comune. Tuttavia, negli ultimi decenni, si è verificata un'evoluzione inarrestabile che ha portato all'emergere dell'identità europea di sicurezza e difesa come la conosciamo noi oggi.

L'OCCAR è caratterizzata dall'apertura verso l'esterno e dall'adesione da parte di tutti i paesi che soddisfano le rigide condizioni di adesione, tra cui la partecipazione a un programma gestito direttamente dall'organizzazione. Attualmente, oltre ai sei paesi membri, altre nazioni partecipano ai programmi promossi dalla OCCAR senza però esserne membri. Tra questi figurano: la Finlandia, la Lituania, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Polonia, la Svezia e la Turchia ¹¹⁷.

Infine, una caratteristica peculiare di questa organizzazione riguarda la forte apertura verso i paesi europei ma anche extra europei. Questa è giustificata dall'intenzione e dalla volontà di questi stati di affidare la gestione dei programmi di armamento all'organizzazione stessa. Ne consegue, in primis, l'adeguamento da parte dei paesi terzi alle regole previste dall'organizzazione ma anche il godimento degli stessi diritti di cui beneficiano i paesi membri in riferimento alla partecipazione ad un singolo programma. Ogni paese membro quando aderisce all'organizzazione compie un giuramento di fedeltà trasferendo in questo modo la propria connotazione nazionale a favore della OCCAR. Tra i principali progetti dell'OCCAR ci sono: il velivolo di trasporto A4000M, l'elicottero d'attacco Tiger e il veicolo corazzato Boxer e il sistema di localizzazione Cobra ¹¹⁸.

¹¹⁷ KEOHANE D. , "The EU and armaments cooperation". *Centre for European Reform*, (6 December 2002), pp. 24-25.

https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/wp408_armaments-2288.pdf

¹¹⁸ MARKOWSKI S. , WYLIE R. , "The Emergence of European Defence and Defence Industry Policies". *Security Challenges*, vol. 3, No. 2 (June 2007), p. 47.

<https://www.jstor.org/stable/26458857>

2.3 L'Agenzia Europea per la Difesa (EDA)

Dopo lo sviluppo della politica estera e di sicurezza comune, i paesi membri dell'Unione Europea si sono dati una serie di obiettivi volti a raggiungere maggiori capacità militari da conseguire entro i primi anni del nuovo millennio. La proposta di creare un'Agenzia Europea degli armamenti è stata accolta durante il Consiglio europeo di Bruxelles in dicembre del 2003. Il 17 luglio del 2004 è stata istituita l'*European Defence Agency* (EDA) da parte del Consiglio dell'Unione Europea attraverso un'azione comune (Joint Action 2004/551/CFSP) che venne pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale UE L 245/17. L'azione comune è stata condivisa da tutti gli stati membri dell'Unione Europea ad eccezione della Danimarca che si è avvalsa della clausola di esenzione. L'agenzia è frutto di un processo avviato dalla Commissione attraverso una serie di comunicazioni. In particolare, la comunicazione n. 113 del 11 marzo del 2003 intitolata "Difesa europea. Aspetti industriali e di mercato. Verso una politica EU degli equipaggiamenti della difesa", rappresenta l'elemento che ha dato avvio ad una serie di attività politiche. L'esito di questo processo è stato presentato al Consiglio di Salonicco, tenutosi il 19 e 20 giugno 2003, che individuava nell'istituzione di una Agenzia per la Difesa la chiave per lo sviluppo di capacità militari europee più flessibili ed efficienti. L'EDA è stata creata con l'intento di fornire un obiettivo strategico agli sforzi dell'Unione Europea nel settore degli armamenti ¹¹⁹. Poco dopo la fondazione dell'EDA, la Commissione ha pubblicato il *Green Paper on Defence Procurement* che ha evidenziato una condizione di limitata applicazione delle normative europee sugli acquisti di prodotti per la difesa. Da ciò derivano conseguenze negative che vanno ad incidere sull'efficienza del mercato aprendo così un processo di consultazione con gli Stati membri sulle iniziative da avviare ¹²⁰.

Tuttavia, il processo che ha portato alla creazione dell'EDA è stato tutt'altro che facile e lineare a causa della presenza di ostacoli e di precise differenze concettuali sostenute dai vari stati che hanno comportato ulteriori complicazioni durante il negoziato. È necessario rilevare come proprio i paesi LoI, che avevano già concluso

¹¹⁹ BONAIUTI C. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 75-76.

¹²⁰ NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, p.131.

accordi vincolanti per procedere con la stesura di un'agenda sugli armamenti nell'ambito europeo, hanno sollevato maggiori difficoltà. Questo ha portato a una frequente perdita di coerenza negoziale all'interno delle diverse delegazioni che erano caratterizzate da precise differenze concettuali.

Il primo e più rilevante fattore che ha sollevato maggiore ostilità fa riferimento alla cessione di sovranità nazionale da parte degli stati nel già delicato ambito della difesa e sicurezza. Un secondo elemento di divergenza ha riguardato i diversi interessi sostenuti dai maggiori paesi produttori di armamenti e dagli stati che svolgono un ruolo minore o assente nella capacità industriale. In relazione a questa questione si è verificata una forte competizione di potere all'interno della burocrazia del Ministero della Difesa, degli Esteri e dell'Industria ¹²¹. A complicare il quadro si è aggiunta anche la differente ripartizione di competenze in questo settore tra i vari stati. Un'ultima questione fa invece riferimento ad un elemento esterno, ovvero il possibile indebolimento del rapporto transatlantico a causa della contrapposizione tra l'approfondimento del rapporto transatlantico con gli USA e quello interno all'Europa.

Inoltre, al di là di questi fattori di squilibrio, sono emerse delle visioni concettuali diverse tra i vari stati fondatori. La delegazione tedesca individuò come prima questione la creazione della struttura dell'agenzia. Se da un lato la presidenza mirava alla costruzione di un organismo solido e coerente, Berlino avanzava la proposta di un concetto di rete in cui l'agenzia svolgeva il compito di armonizzare un sistema di organismi preesistenti. Parigi e Londra supportavano invece l'idea di non creare un'altra grande burocrazia fine a se stessa. È evidente che vi erano legittime preoccupazioni non solo riguardo all'efficacia e all'uso efficiente delle risorse ma soprattutto si nutrivano forti timori verso l'impatto che l'agenzia avrebbe provocato sulle competenze nazionali consolidate. Di conseguenza, la Presidenza ha accettato solo parzialmente l'ipotesi del funzionamento dell'agenzia come parte di una rete già esistente evidenziando che il personale avrebbe dovuto crescere gradualmente in base alle responsabilità a esso assegnate di volta in volta.

¹²¹ DARNIS J. , GASPARINI G. , POLITI A. , SILVESTRI S. , “L’Agenzia Europea e lo sviluppo delle capacità di difesa: possibili evoluzioni”. *Osservatorio Strategico*, Anno VI, No. 5 (maggio 2004), pp. 15-16.
https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Documents/17655_242_suppl_mag04.pdf

Un secondo punto fa riferimento alle competenze effettive dell'agenzia, l'idea di avere un organismo decisionale fece emergere una forte resistenza da parte di alcuni partner e questo portò a un compromesso che ha ampliato notevolmente il ruolo dell'agenzia rispetto alle limitazioni iniziali, anche se venne deciso di sospendere quelle proposte ritenute meno accettabili ¹²². Nonostante le difficoltà iniziali, venne poi trovato un punto di incontro sullo sviluppo e il funzionamento dell'Agenzia. Si decise quindi di creare una struttura intergovernativa sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e con la partecipazione della Commissione europea, oltre che i rappresentanti dei governi nazionali. Al vertice dell'Agenzia si trova quindi l'Alto rappresentante che è responsabile del funzionamento e dell'organizzazione della stessa e presiede le riunioni del comitato direttivo. Il comitato direttivo (Steering board) è composto dai rappresentanti degli stati membri in veste di Ministri della Difesa e dalla Commissione. Il comitato si riunisce almeno due volte all'anno ed è l'organo decisionale dell'EDA che solitamente decide tramite maggioranza qualificata seguendo gli orientamenti del Consiglio. Lo *Steering board* è chiamato a svolgere diverse funzioni, tra cui: realizzare programmi ad hoc e stanziare il bilancio entro i termini previsti, approvare il lavoro annuale dell'Agenzia e, nominare il direttore esecutivo su proposta dell'Alto rappresentante che ha il compito di dirigere questa organizzazione. Ai sensi dello statuto l'Agenzia copre quattro aree specifiche di intervento che fanno riferimento a: lo sviluppo di una politica di difesa comune nel campo degli armamenti attraverso l'armonizzazione dei requisiti militari e il coordinamento delle istituzioni competenti per la gestione delle crisi, il rafforzamento della base industriale e tecnologica di difesa con la creazione di un mercato europeo di armamenti, la promozione della cooperazione attraverso programmi congiunti e il miglioramento dell'efficacia della ricerca e tecnologia ¹²³.

¹²² DARNIS J. , GASPARINI G. , POLITI A. , SILVESTRI S. , “L’Agenzia Europea e lo sviluppo delle capacità di difesa: possibili evoluzioni”. *Osservatorio Strategico*, Anno VI, No. 5 (maggio 2004), p. 16.

https://www.difesa.it/SMD/_CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Documents/17655_242_suppl_mag04.pdf

¹²³ NONES M. , MARTA L. , “Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l’Italia”. *Servizio affari internazionali*, approfondimento n. 82 (novembre 2007), pp. 9-10.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_082.pdf

Per quanto riguarda la cooperazione sugli armamenti, nel lungo termine l'EDA mira a: stabilire un quadro per un piano di sviluppo delle capacità della politica estera di sicurezza e difesa comune fondato sull'analisi delle future esigenze, stabilire una strategia europea per la ricerca e la tecnologia in materia di difesa, ultimare la base industriale tecnologica e identificare delle opportunità di collaborazione da attuare attraverso un processo cooperativo tra gli stati membri ¹²⁴. È opportuno constatare come l'adesione ai programmi e alle iniziative dell'Agenzia Europea per la Difesa avviene su base volontaria. Questo fattore implica due conseguenze importanti: da un lato, limita il campo di applicazione delle iniziative, ma, dall'altro lato, permette agli stati intenzionati di procedere verso l'integrazione del mercato della difesa di non essere ostacolati dai paesi che assumono un atteggiamento più prudente.

Inoltre, l'Agenzia si è poi dedicata, a partire da novembre del 2005, allo sviluppo di codici di condotta in materia di *procurement* e di *best practices* di carattere intergovernativo. L'EDA ha avviato lo sviluppo di una serie di Codici di condotta volontari e non vincolanti, che sollecitano gli stati membri partecipanti a garantire una maggiore apertura dei rispettivi mercati nazionali verso l'esterno ¹²⁵.

Nel novembre del 2005 viene approvato il primo e più importante codice di condotta sugli acquisti di equipaggiamenti militari, volto ad introdurre una maggiore trasparenza e concorrenza negli appalti pubblici della difesa.

Nel 2005 l'EDA ha elaborato un Codice di condotta con il quale gli stati si sono impegnati, volontariamente e nel caso di ricorso all'art. 296, a adottare comunque procedure competitive nella selezione dei fornitori. Erano però previste alcune eccezioni nei casi in cui si verificassero situazioni di particolare urgenza, come, per esempio, durante l'elaborazione di programmi intergovernativi e per progetti destinati alla ricerca e allo sviluppo.

Il Codice è stato firmato da tutti gli stati membri all'EDA, ad eccezione della Romania, e viene applicato controllando il suo rispetto da parte della stessa agenzia a partire dal 1° luglio 2006. Il concetto alla base del Codice è quello di consentire a tutte le imprese europee di competere per gran parte degli appalti di difesa

¹²⁴ MARKOWSKI S. , WYLIE R. , “The Emergence of European Defence and Defence Industry Policies”. *Security Challenges*, vol. 3, No. 2 (June 2007), pp. 48-49.
<https://www.jstor.org/stable/26458857>

¹²⁵ NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, p. 131.

promuovendo in questo modo la concorrenza e l'accesso equo alle opportunità di appalto nel settore della difesa. Il Codice di condotta racchiude una serie di principi, tra cui rientrano: il trattamento legale ed uniforme dei fornitori, la responsabilità e la trasparenza che permettono di conseguire dei benefici reciproci ¹²⁶.

Tuttavia, l'articolo 296 del Trattato della Comunità Europea del 1957 (attuale art. 346 TUE) ha ostacolato il principio di integrazione del mercato europeo della difesa in quanto afferma che gli stati membri non sono obbligati a fornire alcuna informazione che metta a repentaglio gli "interessi essenziali" dello stato stesso, della produzione e del commercio di armi o materiale bellico e della sicurezza nazionale. L'articolo continua sostenendo il diritto dello stato di adottare le misure necessarie per la protezione dei propri interessi nazionali connessi con la produzione o il commercio di armi, munizioni e materiali militari (elencati in una lista redatta nel 1958). Ne consegue quindi un forte vantaggio da parte degli stati che possono avvalersi del contenuto di questo articolo per tutelare la sfera nazionale a scapito dell'integrazione comunitaria. Infatti, l'articolo è stato strutturato in modo ambiguo in quanto non definisce in maniera chiara quali siano gli interessi essenziali e la lunghezza della lista (che prevede al punto 13 l'inclusione di "altri equipaggiamenti materiali") consente ai paesi membri di ricorrere all'articolo 296 per fare affidamento alle proprie industrie nazionali per l'approvvigionamento di materiale di sicurezza o di difesa. In questo modo gli stati cercano di sottrarsi da una forte competizione a livello europeo con l'intento di salvaguardare la base industriale nazionale ¹²⁷.

Gli stati membri hanno infatti abusato di questa disposizione per favorire i propri interessi nazionali e le industrie militari presenti sul proprio territorio. In questo modo hanno potuto perseguire i propri obiettivi economici ricorrendo all'espedito della tutela degli interessi essenziali per giustificare questo tipo di azioni ^{128 129}.

¹²⁶ BONAIUTI C. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 58-60.

¹²⁷ DI LENNA N. , "La Direttiva europea sul procurement della difesa". *Istituto Affari Internazionali*, (settembre 2009), pp. 21-22.

https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_33.pdf

¹²⁸ ALCARO R. , BRIANI V. , GRECO E. , NONES M. , SILVESTRI S. , PRESCHERN P. , VOLTOLINI B. , "La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia". *Istituto Affari Internazionali*, (aprile 2009), pp. 63-66.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_r_0001.pdf

¹²⁹ MAMPAEY L. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 60-62.

Inoltre, questo articolo si trova in contrasto con la procedura sugli appalti pubblici elaborata dal Trattato sull'Unione Europea (TUE) che prevede l'obbligo di assoluta pubblicità e trasparenza degli appalti al fine di consentire alle imprese del continente europeo di conoscere e partecipare alle gare di appalto rese pubbliche. Questa procedura non è però idonea agli appalti relativi a prodotti di sicurezza e/o difesa in quanto la pubblicazione di una gara d'appalto in questi settori potrebbe infatti portare alla diffusione di informazioni riguardanti, per esempio, la quantità o la qualità dei sistemi d'arma acquistati. Non rientra quindi nella volontà e nelle intenzioni dello stato che riceve l'appalto rendere note quelle informazioni che potrebbero implicare il conferimento dell'incarico ad un'impresa considerata poco affidabile per quanto riguarda la sicurezza degli approvvigionamenti e la protezione delle informazioni ¹³⁰.

Viceversa, avvalendosi dell'art. 296 TCE, gli stati non sono quindi obbligati a fornire tali informazioni. Attraverso il Codice di condotta elaborato nel 2005, gli stati si impegnano però nel caso di ricorso al suddetto articolo ad utilizzare comunque delle procedure competitive nella scelta dei fornitori. Secondo le disposizioni del Codice, i mercati nazionali devono essere aperti tramite procedure di gara pubblica diffuse su un'apposita piattaforma elettronica e sottoposte al controllo di un'agenzia, la quale ha anche il compito di monitorare il rispetto delle regole. Inoltre, al fine di garantire una competizione equa tra le imprese europee, gli stati si impegnano a informare sull'eventuale ricorso all'articolo 346 TUE che potrebbe configurare come aiuto di stato ¹³¹.

L'agenzia ha infatti il compito di pubblicare un rapporto annuale in cui identifica eventuali comportamenti scorretti, incoerenti o abusi commessi da parte degli stati. Lo scopo è quello di rendere trasparente una pratica che può incentivare favoritismi sleali a svantaggio delle altre industrie europee. L'idea alla base del Codice è quindi quella di consentire alle imprese europee di poter concorrere e competere in maniera equa per gli appalti nel campo della difesa.

¹³⁰ ALCARO R. , BRIANI V. , GRECO E. , NONES M. , SILVESTRI S. , PRESCHERN P. , VOLTOLINI B. , "La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia". *Istituto Affari Internazionali*, (aprile 2009), p. 63.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_r_0001.pdf

¹³¹ NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, p. 132.

Tuttavia, i risultati raggiunti dal codice sono strettamente connessi alla volontà e volontarietà dei singoli stati di accettare l'adesione al Codice stesso che presenta per l'appunto un carattere volontario e non vincolante. Di conseguenza, i paesi non sono obbligati a rispettarne le regole. Nonostante questo, gli stati che decidono di aderire al Codice sono invitati ad informare l'EDA quando fanno ricorso all'art. 296 TCE con l'intento di derogare le regole comunitarie per l'acquisto di equipaggiamenti militari.

In ottobre del 2008 l'EDA ha reso pubblico un rapporto che valutava i primi due anni di funzionamento del Codice di condotta. I risultati erano però alquanto deludenti in quanto su un totale di 127 contratti stipulati per un valore complessivo di 2.3 miliardi di euro, ben il 78% di questi erano stati assegnati a imprese nazionali. È poi importante notare come il Codice di condotta può essere adottato solo nei confronti dello stato membro che decide di fare ricorso all'articolo 296. L'applicazione di tale articolo è però diventata sempre più difficile e meno frequente per due ragioni essenziali: a causa di una serie di sentenze elaborate dalla Corte di Giustizia e a causa della comunicazione interpretativa emanata dalla Commissione nel 2006 che sottolineava la necessità di limitare l'uso dell'articolo 296¹³² ¹³³.

Nonostante gli scarsi risultati pratici ottenuti è importante sottolineare come il codice rappresenta l'impegno preso dagli stati nel tentativo di enunciare un nuovo principio, in teoria condiviso da tutti i paesi partecipanti, che mira alla creazione di un mercato integrato della difesa europea.

Il 15 maggio del 2006 viene adottato un ulteriore codice con riferimento alle migliori pratiche per i fornitori che fa da corollario al primo. Il secondo codice è stato elaborato con l'obiettivo di estendere i vantaggi di un'equa concorrenza anche ai subappaltatori che non hanno intenzione di candidarsi come fornitori principali. In questo modo sono coinvolte anche le piccole e le medie imprese attraverso un'innovazione che ha permesso la creazione di una piattaforma elettronica per rendere pubbliche eventuali opportunità e gare d'appalto rivolte a queste

¹³² ALCARO R. , BRIANI V. , GRECO E. , NONES M. , SILVESTRI S. , PRESCHERN P. , VOLTOLINI B. , "La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia". *Istituto Affari Internazionali*, (aprile 2009), p. 66.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_r_0001.pdf

¹³³ MAMPAEY L. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 63-64.

determinate categorie ¹³⁴. Secondo i dati raccolti, i risultati del secondo codice presentano un esito positivo ma non ancora ottimale in quanto persiste una preferenza verso le industrie nazionali. In settembre del 2006 il Comitato direttivo dell' Agenzia ha fornito un primo bilancio sull'efficacia del Codice di condotta dopo la sua entrata in vigore. Nonostante l'aumento delle opportunità contrattuali, la maggior parte dei contratti sono stati conclusi con le imprese nazionali.

Infine, l'Agenzia europea per la difesa ha prodotto in settembre del 2007 un ulteriore codice destinato alla gestione degli investimenti nell'ambito della *Defence Test and Evaluation Base* (DEBT). Il nuovo codice di condotta è finalizzato al coordinamento degli investimenti nel settore della base di valutazione sperimentale della difesa, in altre parole sulle capacità e strutture utilizzate per testare i prodotti militari. L'obiettivo principale è quello di evitare possibili duplicazioni e promuovere investimenti congiunti ma anche provvedere alla condivisione di costose attrezzature attraverso uno scambio continuo di informazioni tra gli stati. Il principio guida del Codice è quello di rendere noti tutti gli investimenti pianificati nel settore DEBT che superino il valore di almeno un milione di euro al fine di valutare la possibilità di avviare progetti congiunti o condividere l'uso di un prodotto finito ¹³⁵.

Nonostante le iniziative intraprese dall'EDA, persistono dei limiti giuridici e delle clausole di esclusione che restringono l'ambito di applicazione di tali codici. Presumibilmente l'attività dell'EDA sarà sempre più circoscritta a causa dell'evolversi della normativa comunitaria, a cui la stessa Agenzia è sottoposta.

Tuttavia, l'azione dell'EDA non si è fermata in quanto nel maggio del 2007 ha approvato un documento che indica una serie di misure per creare una base industriale e tecnologica della difesa europea. Infatti, lo *Steering Board* ha dato avvio alla Strategia sulla base industriale e tecnologica della difesa europea che ruota attorno ad un perno centrale che esprime la consapevolezza che la base industriale non può essere più concepita solamente su scala nazionale in quanto non

¹³⁴ NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, p. 132.

¹³⁵ NONES M. , MARTA L. , "Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia". *Servizio affari internazionali*, approfondimento n. 82 (novembre 2007), pp. 10-11.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_082.pdf

è economicamente sostenibile. Non deve essere più intesa come la somma delle componenti nazionali, bensì come un'entità integrata, interdipendente e sempre più specializzata. Fra i suoi compiti, oltre a incentivare la cooperazione europea nell'ambito della ricerca e tecnologia, degli armamenti e dell'armonizzazione dei requisiti militari, è compreso anche il rafforzamento dell'*European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB). L'EDTIB è stato inaugurato dagli stati membri con lo scopo di superare le inefficienze del mercato della difesa europea e trasformare la base industriale ¹³⁶.

Questa strategia è stata approvata dal Comitato Direttivo dell'EDA il 14 maggio del 2007 ed è volta al raggiungimento di una profonda cooperazione in modo da evitare duplicazioni ed evidenziare invece l'interoperabilità degli strumenti a disposizione. L'EDTIB deve affrontare le inefficienze del mercato della difesa dell'Unione Europea che, rispetto all'industria della difesa degli Stati Uniti, derivano dalle ridotte dimensioni dei mercati nazionali, dalla duplicazione di costose attività di ricerca e di sviluppo e da produzioni limitate senza sfruttare a pieno le economie di scala. L'Agenzia Europea della Difesa considera come punto cruciale il rafforzamento dell'EDTIB come base per la politica europea di sicurezza e di difesa in quanto comporta dei benefici politici, militari ed economici, tra cui rientrano l'indipendenza e la sicurezza dell'approvvigionamento per le Forze armate europee e dei vantaggi economici sotto forma di occupazione, esportazioni e progresso tecnologico ¹³⁷.

Secondo il modello elaborato l'EDTIB risponde alle cosiddette tre "C", ovvero: competente, cioè in grado di produrre i beni richiesti dalle necessità della PSDC, competitiva sul mercato e dotata di capability-driven, per la produzione di capacità operative. Per quanto riguarda la competenza, l'EDTIB dovrebbe essere in grado di sviluppare nuove tecnologie e promuovere l'innovazione in stretta collaborazione con altre organizzazioni di ricerca e di sviluppo. La competitività fa riferimento alla sfera economica in cui l'EDTIB cerca di essere concorrenziale a livello globale attraverso maggiore efficienza in termini di costi e di esportazioni e la capacità di

¹³⁶ NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, p. 131.

¹³⁷ HARTLEY K. , "Creating a European Defence Industrial Base". *Security Challenges*, vol. 7, No. 3 (Spring 2011), p. 95.

<https://www.jstor.org/stable/26467110>

intraprendere delle collaborazioni con le piccole e le medie imprese europee e con i partner non europei. Con riferimento alla capacità si intende l'abilità di fornire e mantenere capacità militari chiave sia nel breve che nel lungo periodo al fine di garantire la sovranità necessaria in modo da poter essere operativi sia a livello europeo che nazionale ^{138 139}.

Fin dall'inizio, l'Agenzia Europea della Difesa ha svolto un ruolo centrale nello sviluppo e nell'integrazione del mercato europeo della difesa. L'istituzione di questo organismo ha favorito la progressiva creazione di un vero e unico mercato della difesa europea rispettando le peculiarità dello stesso, in cui la domanda disciplina i limiti e le condizioni dell'offerta sia per i prodotti finiti che per quanto riguarda lo sviluppo e la ricerca ¹⁴⁰.

2.4 Il rapporto tra l'OCCAR e l'EDA

L'Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti e l'Agenzia Europea per la Difesa hanno da sempre un rapporto speciale nello sviluppo e nella fornitura della capacità di difesa a livello continentale. Come riportato nel paragrafo precedente, l'EDA ha lo scopo di sviluppare capacità di difesa attraverso la cooperazione. L'EDA svolge quindi un importante ruolo nel promuovere i programmi di armamento multilaterali e preparare, su richiesta degli stati membri, dei piani di armamenti gestiti dall'OCCAR. È previsto il coinvolgimento dell'OCCAR nella fase di preparazione del programma per facilitare l'avanzamento dei lavori e il trasferimento diretto del piano, quando ritenuto opportuno. In questo senso l'EDA ha acquisito alcune competenze in precedenza affidate all'OCCAR, la quale si ritrova sempre più spesso a svolgere

¹³⁸ BRIANI V. , MARRONE A. , MÖLLING C. , VALASEK T. , "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)". *Policy Department External Policies Study*, (June 2013), pp. 19-20.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/433838/EXPO-SEDE_ET\(2013\)433838_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/433838/EXPO-SEDE_ET(2013)433838_EN.pdf)

¹³⁹ MAWDSLEY J. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 76-78.

¹⁴⁰ DARNIS J. , GASPARINI G. , POLITI A. , SILVESTRI S. , "L'Agenzia Europea e lo sviluppo delle capacità di difesa: possibili evoluzioni". *Osservatorio Strategico*, Anno VI, No. 5 (maggio 2004), p. 10.

https://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Documents/17655_242_suppl_mag04.pdf

delle funzioni puramente di carattere gestionale.

Tuttavia, al fine di formalizzare il rapporto esistente tra le due organizzazioni, è stato firmato un accordo amministrativo il 27 luglio 2012 a Bruxelles da parte del direttore dell'OCCAR e l'amministratore delegato della EDA allo scopo di instaurare un legame più stretto tra questi due importanti attori nella cooperazione europea in materia di difesa. Attraverso l'accordo si mira a definire dei ruoli complementari e dei rapporti di lavoro stringenti per godere dei potenziali benefici e delle sinergie derivanti da una collaborazione ancora più profonda. Il documento intitolato "Administrative Arrangement between the European Defence Agency and the Organisation for joint armament cooperation concerning the establishment of their cooperation" stabilisce i principi e il quadro di cooperazione tra le due organizzazioni in modo da assicurare lo svolgimento di attività efficaci, coerenti e complementari. Attraverso la firma dell'accordo le due organizzazioni sono diventate dei partner privilegiati nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa. Secondo il contenuto del documento viene riconosciuta l'indipendenza delle due organizzazioni e la rispettiva autonomia decisionale. È poi previsto uno scambio di continue informazioni durante tutto il ciclo di vita dei vari progetti e programmi per contribuire a garantire continuità e fluidità durante il loro svolgimento. In questo senso viene assicurato uno sforzo costante da parte di entrambe le organizzazioni in modo da coinvolgere le parti interessate alla difesa in Europa, garantire la massima efficienza agli stati membri e, assicurare un buon funzionamento.

Inoltre, l'8 dicembre del 2014 è stato firmato un accordo di sicurezza tra le rispettive organizzazioni che integra il precedente accordo del 2012. Il documento descrive in maniera dettagliata la protezione e lo scambio di informazioni classificate che disciplinano le relazioni tra le due organizzazioni di armamenti. Lo scopo è quello di promuovere e facilitare ulteriormente le opportunità di cooperazione e aprire le porte a nuove possibilità di collaborazione.

Infine, la Commissione europea ha firmato il 14 dicembre 2022 degli accordi di contribuzione con l'EDA e l'OCCAR per la delega e l'attuazione con gestione indiretta di quattro progetti di Difesa strategica, promossi nel quadro dell'European Defence Fund (EDF) nel 2021. L'importanza di questi progetti risiede nello sviluppo delle capacità tecnologiche e di difesa dell'Unione Europea, a cui è stato

destinato un contributo finanziario di 190 milioni di euro.

In riferimento all'EDA sono stati approvati due progetti di ricerca: il progetto ARTURO (advanced radar technology in Europe) e il progetto ECOBALLIFE.

Per quanto riguarda il primo programma, il suo coordinamento è stato affidato all'azienda italiana Leonardo e mira al consolidamento di nuove tecnologie all'avanguardia e all'affermazione di principi emergenti nel settore dei radar attraverso un'analisi approfondita dei requisiti operativi tenendo in considerazione le possibili evoluzioni di minacce negli scenari dove è richiesto l'impiego militare. In questo senso il progetto offre una soluzione per il soddisfacimento di future esigenze operative attraverso l'uso estensivo delle tecnologie emergenti nel campo dello sviluppo e della ricerca dei radar in Europa.

Il secondo programma è guidato dal centro di ricerca spagnolo Fundacion Tecnalía Research & Innovation ed è focalizzato sullo studio di sistemi di protezione balistici che mirano alla creazione di un sistema di difesa duraturo ed efficace contro le attuali e le possibili future minacce.

Invece, per quanto riguarda l'OCCAR, sono stati individuati due programmi di sviluppo. Il progetto European Patrol Corvette (EPC) indirizzato alla progettazione di una nave europea caratterizzata da innovazione e interoperabilità tra le varie forze continentali e che quindi consentirà alla marina europea di affrontare le sfide del ventunesimo secolo.

Infine, il programma European Hypersonic Defense Interceptor (EU-HYDEF) che è incentrato sulla definizione e lo sviluppo del concetto di intercettore europeo dotato della capacità di rispondere a minacce ad alta velocità.

Come emerge da questo paragrafo, con il passare del tempo la collaborazione tra le due organizzazioni si è rafforzata e definita al fine di garantire una migliore gestione dei programmi di difesa e di favorire ulteriormente la collaborazione tra gli stati partecipanti secondo un'ottica congiunta che mira a promuovere la cooperazione. In aggiunta è diventato sempre più rilevante il ruolo svolto da altri attori istituzionali come, per esempio, la Commissione che ha introdotto una serie di misure e di provvedimenti per promuovere l'avanzamento di una maggiore integrazione nel campo della sicurezza e della difesa europea.

2.5 Il ruolo crescente della Commissione

Dalla metà degli anni Novanta ha iniziato ad occuparsi dei temi dell'industria e del mercato della difesa anche la Commissione europea. La Commissione ha quindi svolto un ruolo significativo cercando di oltrepassare gradualmente le ambiguità e le inadeguatezze derivanti dalla regolamentazione comunitaria in materia di difesa riducendo in questo modo i vari strumenti legali di cui gli stati possono avvalersi per ovviare a queste normative. Anche se la politica di difesa non rientra direttamente nella sfera di competenza della Commissione, questo organo può agire come guardiano del mercato unico che, formalmente, include anche l'ambito della difesa ¹⁴¹. Soprattutto a causa dell'eccessivo ricorso all'articolo 296 TCE che permette agli stati membri di derogare alle normative del mercato interno qualora ritengano necessario tutelare la propria sicurezza nazionale, il cui abuso è stato garantito dalla mancanza di un regime ad hoc destinato agli appalti pubblici dei beni militari, è risultato necessario avviare delle iniziative comunitarie in modo da colmare alcune lacune normative esistenti. Questo è avvenuto in vista della creazione di un mercato più fluido e aperto a livello europeo che andrebbe a favorire e stimolare le economie di scala anche in questo settore in modo da rafforzare le industrie davanti ad un'aggressiva concorrenza esterna e, ridurre le spese nazionali al fine di promuovere la competizione all'interno del mercato.

Considerando questo scenario, la Commissione ha pubblicato il 24 gennaio del 1996 una prima comunicazione sul mercato della difesa [COMM (1996) 10 final] e una seconda comunicazione il 12 gennaio 1997 [COMM (1997) 583 final] che raccomandavano l'adozione di iniziative per l'integrazione del mercato della difesa ma che sono rimaste inascoltate dai governi. Nonostante i tentativi falliti, la Commissione è tra le istituzioni che continuano a svolgere un ruolo di grande rilievo nel tentativo di promuovere il consolidamento del mercato europeo della difesa ¹⁴².

¹⁴¹ BRIANI V. , "I costi della non-Europa della difesa". *Istituto Affari Internazionali*, (aprile 2013), p. 24.

https://www.iai.it/sites/default/files/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf

¹⁴² ALCARO R. , BRIANI V. , GRECO E. , NONES M. , SILVESTRI S. , PRESCHERN P. , VOLTOLINI B. , "La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia". *Istituto Affari Internazionali*, (aprile 2009), p. 65.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_r_0001.pdf

La Commissione non ha mai smesso di lavorare apportando un contributo significativo nel processo di integrazione della difesa europea, ma l'incapacità dei governi nell'implementare le direttive contenute nei due documenti ha portato alla pubblicazione di una terza comunicazione l'11 marzo 2003 intitolata "Difesa europea, questioni industriali e di mercato, verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari". Questo documento è stato presentato come parte di una visione strategica europea a lungo termine e ha proposto una serie di misure per sviluppare un mercato europeo della difesa e coordinare gli sforzi nella ricerca e nelle tecnologie avanzate. In particolare, la Commissione europea ha suggerito l'armonizzazione delle norme e delle procedure per gli appalti pubblici nel settore della difesa. La Commissione ha anche espresso l'intenzione di monitorare l'evoluzione della capacità tecnologica e industriale europea nel soddisfacimento di requisiti della PESD attraverso un processo di sorveglianza delle industrie della difesa. Per quanto riguarda i trasferimenti di materiale bellico all'interno dell'Unione Europea, la Commissione ha intrapreso un'iniziativa per l'adozione di una legislazione volta a semplificare tali trasferimenti, garantendone la tracciabilità, la trasparenza e la sicurezza dell'approvvigionamento ¹⁴³.

Con questa comunicazione la Commissione ha voluto esprimere chiaramente la sua posizione sulla necessità di integrare la difesa europea sia nel campo della politica industriale che in quello degli armamenti. Questa comunicazione è stata seguita dalla pubblicazione del Libro verde su "Gli appalti pubblici della difesa" in settembre del 2004.

Lo scopo è stato quello di avviare un processo di consultazione intergovernativa ufficiale a livello europeo in modo da rendere più efficiente e competitiva l'assegnazione degli appalti pubblici. Questa iniziativa mira all'elaborazione di un quadro di regolamentazione per gli appalti pubblici (beni, servizi e persone) nel settore della difesa nel lungo periodo. Attraverso la pubblicazione del Libro Verde si sono aperte due strade di intervento: la comunicazione interpretativa dell'art. 296 e la pubblicazione del "Pacchetto sicurezza", insieme a due proposte di direttive.

¹⁴³ NONES M. , MARTA L. , "Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia". *Servizio affari internazionali*, approfondimento n. 82 (novembre 2007), p. 11.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_082.pdf

Nel 2006 la Commissione ha pubblicato una comunicazione interpretativa sull'articolo 296 che, dopo cinquant'anni dalla firma dei Trattati di Roma, fornisce le linee guida per l'applicazione delle deroghe previste dal Trattato. Essa ribadisce che salvo eccezioni particolari, il settore della difesa è compreso nel mercato comune europeo. Solo attraverso un'analisi approfondita di ogni singolo appalto pubblico è possibile stabilire se l'esenzione dalla norma comunitaria trova o meno una giustificazione accettabile. È poi compito dello stato membro in questione fornire le prove circa il danno arrecato agli interessi essenziali della propria sicurezza derivante dall'applicazione della direttiva comunitaria. In seguito a questa valutazione restrittiva della Commissione il campo di applicazione dell'articolo è stato notevolmente ridotto. Questa comunicazione interpretativa ha mostrato la perseveranza della Commissione e ha segnato una tappa importante in quanto ha favorito la rimozione di una serie di ostacoli al fine di creare un vero e proprio mercato comune degli armamenti, in inglese *European Defence Equipment Market* (EDEM) ¹⁴⁴.

La Commissione ha evidenziato che la deroga fa riferimento ai soli interessi di sicurezza e non anche agli interessi economici o industriali. Inoltre, precisa come questi interessi debbano essere essenziali esprimendo la volontà di valutare personalmente e accuratamente ogni ricorso all'articolo 296 ¹⁴⁵. L'interpretazione fornisce quindi maggiore chiarezza circa la portata giuridica e operativa dell'articolo sottolineando che spetta agli stati membri dimostrare l'esistenza di ragioni fondamentali legate alla sicurezza nazionale del paese per fare in modo che il prodotto sia esentato dall'applicazione della direttiva. Il significato della comunicazione consiste nell'avvertire gli stati sull'inferiore livello di tollerabilità sollecitando in questo modo i paesi ad evitare il compimento di ripetute procedure di infrazione da cui consegue la perdita di credibilità all'interno dell'UE.

Inoltre, in dicembre del 2007 la Commissione ha presentato il cosiddetto *Defence Package* costituito da una comunicazione e da due proposte di direttiva molto innovative. Il primo documento, intitolato "A strategy for a stronger and more

¹⁴⁴ BONAIUTI C., *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 62-63.

¹⁴⁵ BRIANI V., "I costi della non-Europa della difesa". *Istituto Affari Internazionali*, (aprile 2013), p. 24.

https://www.iai.it/sites/default/files/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf

competitive European defence Industry, viene presentato il 5 dicembre del 2007. Il titolo della comunicazione chiarisce l'obiettivo della Commissione affermando che l'industria della difesa è considerata un elemento essenziale delle capacità tecnologiche e industriali europee ma è anche ritenuta una base imprescindibile per la politica europea di sicurezza e di difesa.

Il concetto fondamentale contenuto nella comunicazione riguarda il fatto che l'Europa deve potenziare in particolare modo l'industria della difesa per rafforzare il mercato europeo e adottare una struttura di specializzazione per diventare più competitiva anche a livello globale ¹⁴⁶.

Per raggiungere questo risultato, è necessario che sia le istituzioni europee che gli stati membri intervengano nel definire le regole del mercato della difesa. Insieme a questa comunicazione, la Commissione ha quindi inserito anche due proposte di direttiva interdipendenti: una sugli acquisti pubblici di prodotti per la difesa e la sicurezza e l'altra relativa ai trasferimenti intra-comunitari di prodotti militari.

La prima direttiva sul *procurement* cerca di ovviare alle problematiche relative al ricorso e all'abuso dell'articolo 296 introducendo criteri di competizione negli appalti pubblici. Infatti, per l'acquisto di equipaggiamenti militari è previsto l'utilizzo della procedura negoziale e la tutela della sicurezza sulle informazioni e sugli approvvigionamenti. Questa direttiva viene applicata anche nel caso di prodotti "sensibili", ovvero quei beni non destinati alle forze armate o alle forze di sicurezza militari ma che sono rivolti a scopi di sicurezza che implicano o richiedono informazioni classificate. In questi casi, a causa della natura civile del prodotto acquistato e/o dell'acquirente è contesa la validità delle deroghe previste dall'articolo 296 TCE.

Tuttavia, sono previste comunque una serie di eccezioni in quanto la nuova direttiva non verrà applicata ai programmi internazionali militari coordinati da organizzazioni internazionali come la NATO oppure l'OCCAR e nemmeno ai programmi conclusi tramite accordi bilaterali o multilaterali con paesi terzi che possono essere guidati da uno stato senza considerare l'esistenza di un'agenzia internazionale.

¹⁴⁶ NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, pp. 133-138.

Inoltre, è necessario evidenziare che la direttiva consentirà di tutelare gli acquisti che riguardano le capacità tecnologiche e industriali e che presentano un interesse strategico. Questa direttiva è stata approvata nel 2009 e, dopo la sua pubblicazione, spetta agli stati membri recepirla nelle rispettive normative nazionali entro due anni.

La seconda direttiva fa invece riferimento ai trasferimenti intra-comunitari e riguarda la semplificazione dei termini e delle condizioni per il passaggio dei beni della difesa all'interno della comunità. Questo sistema prevede un elevato grado di flessibilità nelle autorizzazioni attraverso tre principali strumenti: la licenza generale, globale e individuale. La prima permetterà il trasferimento di tutti i prodotti selezionati da ciascun paese, soprattutto quelli meno sensibili, ad altri paesi europei a condizione che siano utilizzati dalle forze armate o siano ricevuti da imprese certificate dal governo di origine.

La licenza globale consente il trasferimento di una lista specifica di prodotti tra determinate società. La licenza individuale, attualmente la più utilizzata in quasi tutti i paesi europei, è limitata a operazioni singole in particolar modo quelle che coinvolgono i cosiddetti prodotti sensibili. Ogni stato rimane libero di imporre restrizioni alle esportazioni verso paesi al di fuori dell'Europa, ma questo nuovo sistema cerca di delegare la responsabilità di queste decisioni al paese in cui l'equipaggiamento viene integrato ¹⁴⁷.

In aggiunta, la direttiva conferisce un ruolo specifico alle imprese che vengono riconosciute come “certificate” dagli stati membri sulla base di criteri comuni. Esse saranno quindi abilitate a spedire e ricevere in tutta l'Europa prodotti sottoposti a licenza generale o globale con relativa facilità. Di converso, la responsabilità degli stati membri risiede nel monitorare e controllare il comportamento di queste imprese “certificate”.

Per quanto riguarda l'esportazione di prodotti verso stati non europei ma caratterizzati da alcune componenti prodotte da altri paesi, viene fatto un esplicito riferimento alla delega della responsabilità agli stati sulla base di una mutua fiducia reciproca.

¹⁴⁷NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, pp. 141-142.

Questa direttiva viene approvata nel 2009 con l'impegno di recepimento nella normativa nazionale entro due anni e la sua applicazione entro tre anni. L'attuazione di queste normative apre uno spiraglio per il passaggio dal mercato europeo concepito come la somma di ventisette mercati nazionali alla creazione di un unico grande mercato continentale, di cui ci occuperemo in maniera più approfondita nel prossimo capitolo.

Per concludere, ai fini dell'analisi, è importante ricordare come le iniziative di carattere intergovernativo (LoI/EDA), rispetto a quelle comunitarie, hanno incontrato molte più difficoltà nel campo della regolamentazione in quanto vengono recepite nelle normative nazionali esclusivamente in base alla volontà politica dei singoli stati. Questo si verifica in quanto riescono a superare solo in parte le inevitabili resistenze corporative e protezionistiche nazionali.

CAPITOLO III

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE NEL SETTORE DELLA DIFESA

3.1 I limiti allo sviluppo del mercato comune

Dall'inizio degli anni Novanta sono state intraprese diverse iniziative per favorire il processo di integrazione dell'industria della difesa, tra cui rientrano la creazione dell'OCCAR, dell'EDA e l'azione della Commissione, a cui abbiamo dedicato ampio spazio nel capitolo precedente. Queste misure rispondono parzialmente alle esigenze e alle pressioni poste dall'esterno. Infatti, il processo di adattamento del mercato sul lato dell'offerta è strettamente legato a due fattori: il mutamento del contesto politico ed economico internazionale e la crescente competitività delle industrie americane che grava sull'economia degli stati europei ¹⁴⁸.

Tuttavia, fin dall'inizio, la frammentazione del mercato europeo ha rappresentato il maggiore freno al processo di costruzione dell'industria militare. L'ostacolo principale si ritrova nell'esistenza di una struttura di ricerca e di produzione con un carattere eccessivamente diversificato tra i vari paesi che comporta l'esistenza di un ventaglio di beni in forte competizione tra loro. A questi limiti si aggiungono la duplicazione delle strutture e dei programmi militari, da cui consegue un uso inefficiente delle risorse a disposizione e la permanenza di barriere regolamentari che ostacolano il trasferimento dei beni militari tra i paesi comunitari.

Alla base del processo di ristrutturazione doveva essere stabilito come presupposto iniziale la concentrazione dell'industria della difesa, la quale però non è stata ancora del tutto completata. Infatti, la creazione di un mercato equilibrato implica l'evoluzione simmetrica della domanda e dell'offerta in termini di dimensione e la condivisione di regole comuni che disciplinino questo meccanismo ¹⁴⁹.

¹⁴⁸ DI CAMILLO F. , “Le iniziative europee per l'integrazione del mercato della difesa”. *Centro Militari di Studi Strategici*, n. 7 (luglio 2006), p. 21.

https://www.difesa.it/SMD/_CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Documents/53205_suppl_07_06.pdf

¹⁴⁹ NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, p. 127.

La soluzione appariva quindi da subito evidente: solo un mercato europeo integrato e fondato su regole comuni e condivise avrebbe consentito il rafforzamento dell'industria di difesa europea.

Il primo tentativo di creare un mercato europeo dell'industria della difesa è stato avviato negli anni Novanta e ha posto come requisito indispensabile la creazione di un quadro comune europeo a livello istituzionale. Non è sufficiente stabilire delle regolamentazioni europee, ma è anche necessaria la compatibilità tra le normative nazionali e il nascente quadro regolamentare europeo ¹⁵⁰. In questo modo verrebbero creati dei prodotti competitivi e adeguati all'interno di un mercato unico dedicato al settore degli armamenti. Questa strategia fa parte di un progetto più generale che mira al completo sviluppo della sfera della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC).

Tuttavia, il percorso verso l'integrazione del mercato presenta ancora oggi numerosi ostacoli lungo il suo cammino. Innanzitutto, un'ulteriore barriera è rappresentata dai limitati bilanci nazionali destinati alla sfera della difesa. È opinione alquanto condivisa la necessità di unire le forze a livello europeo per creare una domanda e un'offerta integrata in maniera da affrontare le nuove sfide. Attraverso l'integrazione delle forze economiche ed industriali è possibile fare maggiore uso delle economie di scala diminuendo, da un lato, i costi e aumentando, dall'altro lato, la qualità dei beni prodotti. L'industria europea della difesa sarebbe così in grado di mantenere un ritmo veloce rispetto agli sviluppi che si verificano sul fronte tecnologico. La scarsità delle risorse economiche dedicate all'investimento in questo ambito non fa altro che aggravare il divario tecnologico favorendo la subordinazione dell'Europa agli Stati Uniti e ai paesi più avanzati ¹⁵¹. Solo attraverso il rafforzamento della base industriale comune l'Europa può quindi cercare di rendere più bilanciato il rapporto con il gigante americano, paese che esercita un ruolo predominante nel settore dei sistemi per la difesa sia per le sue

¹⁵⁰ MÖRTH U. , BRITZ M. , "European integration as organizing: the case of armaments". *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, No. 5 (December 2004), p. 965.

<https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00536.x>

¹⁵¹ NONES M. , MARTA L. , "Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia". *Servizio affari internazionali*, approfondimento n. 82 (novembre 2007), pp. 1-2.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_082.pdf

dimensioni di mercato che per l'elevato livello tecnologico raggiunto. Già a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, l'Europa ha dovuto confrontarsi con il progressivo avanzare della concentrazione dell'industria americana che ha creato un'ulteriore disparità tra il mercato industriale presente nel continente europeo e quello della potenza statunitense ¹⁵².

Le industrie degli Stati Uniti hanno avviato dei processi di ristrutturazione, concentrazione e fusione con l'obiettivo di migliorare le economie di scala riducendo i costi unitari di produzione. Questo ha contribuito ad aggravare l'esistente gap tra il mercato della difesa europeo e quello degli Stati Uniti. È stato quindi intrapreso un percorso caratterizzato da diverse tappe e da varie iniziative europee che hanno avuto come obiettivo il superamento della frammentazione del mercato della difesa per affrontare e competere con la concorrenza derivante dal gigante americano.

Infatti, il divario esistente tra gli Stati Uniti e i paesi europei ha sollecitato questi ultimi ad avviare un processo di ristrutturazione per riuscire a raggiungere il livello di sviluppo americano. Dopo la crisi che si è verificata in seguito alla caduta del muro di Berlino, l'industria militare europea ha cercato di fornire una risposta che comprende tre strategie principali: la concentrazione degli attori nel settore di eccellenza tecnologica e il rafforzamento attraverso l'acquisizione di altre società, l'internazionalizzazione della disciplina tramite partecipazioni azionarie, coproduzioni e collaborazioni tra aziende sotto forma di *joint venture* e la privatizzazione delle industrie militari attraverso la creazione di società miste che con mezzi giuridici garantiscono l'interesse nazionale ¹⁵³.

Tuttavia, rispetto agli Stati Uniti, il mercato della difesa dell'Unione Europea è inefficiente sia dal punto di vista della fornitura di forze militari sia per quanto riguarda l'equipaggio difensivo. L'Europa è infatti caratterizzata dalla duplicazione sia per quanto riguarda le forze armate intese come i vari ministeri, la logistica e le basi militari che con riferimento alla ricerca e allo sviluppo nel settore della difesa e alle capacità industriali che sono fondate sui rispettivi mercati nazionali relativamente ristretti.

¹⁵² NONES M. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, p. 127.

¹⁵³ BONAIUTI C. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, p. 508.

Al contrario, gli Stati Uniti possiedono un singolo esercito, un'aeronautica, una marina e il Pentagono. In questo modo si afferma sul mercato una grande domanda interna per la produzione di armi che permette di sfruttare le opportunità delle economie di scala. La dimensione della domanda che si presenta sui mercati europei è decisamente ridotta in quanto relazionata ai mercati nazionali di ogni singolo stato che provvede a rifornire le proprie forze armate¹⁵⁴. Le due principali contraddizioni che contraddistinguono la politica europea degli armamenti rispetto a quella americana si ritrovano in due elementi.

Da un lato, è necessario considerare le motivazioni europee alla base della cooperazione in quanto presentano un carattere politico, economico e tecnologico, mentre, per gli Stati Uniti hanno una connotazione principalmente politica. Un ulteriore fattore oggettivo riguarda la diversità esistente tra lo sviluppo della coesione europea e il livello di sviluppo dell'integrazione atlantica¹⁵⁵. Infatti, l'accentuata frammentazione del mercato europeo rispetto a quello americano è dovuta al fatto che gli stati nazionali rappresentano i soggetti che agiscono sul lato della domanda che risponde quindi a numerosi attori, al contrario del sistema americano che presenta invece una natura centralizzata. Questa disgregazione incide anche sul lato dell'offerta anche se, negli ultimi anni, sono stati compiuti passi in avanti verso una maggiore integrazione del settore industriale come è possibile constatare dai processi di integrazione societaria attualmente in corso.

Tuttavia, questo processo ha avuto una più rapida evoluzione negli Stati Uniti, sebbene il contesto di disequilibrio vada in ultima analisi valutato settore per settore. Questa discrepanza nella celerità di adattamento di domanda e offerta causa la mancanza di un equilibrio complessivo nel mercato su cui grava anche la disparità fra gli attori americani e quelli europei. Questa combinazione di fattori aumenta la divergenza tra i due sistemi che si riflette a sua volta sulla difformità delle scelte politiche di fondo¹⁵⁶.

¹⁵⁴ HARTLEY K. , "Defence Industrial Policy in a Military Alliance". *Journal of Peace Research*, vol. 43, No. 4 (July 2006), pp. 473-476.

<https://www.jstor.org/stable/27640354>

¹⁵⁵ BATTISTELLI F. , *Armi: nuovo modello di sviluppo? L'industria militare in Italia*, Torino, Einaudi, 1980, pp. 102-106.

¹⁵⁶ NONES M. , GASPARINI G. , DI CAMILLO F. , "L'industria della difesa nel rapporto transatlantico". *Istituto Affari Internazionali*, (settembre 2004), pp. 1-2.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_006.pdf

Considerando questo quadro generale si evince come la frammentazione del mercato riduce la competitività delle industrie europee nella sfera internazionale. La produzione europea è nettamente inferiore a quella americana e questo comporta l'aumento dei prezzi dei prodotti esportati. Senza un adeguato sostegno pubblico le attività di innovazione e gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo sono esposte ad un rischio maggiore generando un impatto negativo sull'intero settore industriale e tecnologico. L'efficienza della spesa pubblica degli stati europei potrebbe essere ottimizzata attraverso la creazione di un mercato unico nell'ambito della difesa in quanto questo implicherebbe la formazione di economie di scala e una ristrutturazione dell'apparato destinato alla produzione a livello continentale ¹⁵⁷. In questo modo gli stati potranno acquistare mezzi più moderni e adatti alle esigenze emergenti a costi inferiori migliorando così le proprie capacità militari per raggiungere i propri interessi militari e di sicurezza. È quindi necessario promuovere un processo di adattamento delle nuove direttive e l'armonizzazione delle leggi nazionali. Lo stato, infatti, si presenta come l'acquirente che attraverso la spesa pubblica agisce come agente regolatore del mercato. Tramite l'applicazione di tariffe o la concessione di sussidi stabilisce i principali aspetti delle industrie nazionali, tra cui rientrano: le dimensioni, la struttura e il commercio dell'industria militare del paese. Questa situazione ha spesso spinto le imprese a operare al di fuori delle normali dinamiche di mercato compromettendo la loro competitività ed efficienza produttiva ¹⁵⁸.

Tuttavia, l'integrazione dei mercati nazionali della difesa ha portato alla luce diversi ostacoli da tenere in considerazione che presentano una natura di tipo economica, politica e giuridica.

Per quanto riguarda il fattore economico, sussistono due cause che ostacolano il processo di integrazione del mercato e riguardano: il protezionismo presente tra gli stati europei nel mercato della difesa e l'avversione verso l'apertura dei propri mercati a fornitori non nazionali. Questo atteggiamento è motivato da diverse ragioni che trovano fondamento, in particolare modo, sul fatto che le industrie della

¹⁵⁷ DI LENNA N. , “La Direttiva europea sul procurement della difesa”. *Istituto Affari Internazionali*, (settembre 2009), pp. 7-8.

https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_33.pdf

¹⁵⁸ BONAIUTI C. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, pp. 503-307.

difesa hanno un impatto significativo sull'economia nazionale e sull'occupazione. A questo si aggiungono questioni relazionate alla sicurezza nazionale e al prestigio del paese. A complicare questo quadro di riferimento emergono differenti requisiti tecnici nelle relazioni tra stato e industria e specifiche norme sulle esportazioni che rendono ancora più difficile e complessa la creazione di un mercato della difesa fuori dai confini nazionali.

Vi sono poi delle ragioni di carattere storico legate al mercato in quanto alcuni stati accusano di mancata esperienza nella gestione collettiva dei processi di fornitura. Di conseguenza la domanda è fortemente orientata a livello nazionale anche se, negli ultimi decenni, si è affermata una maggiore volontà politica da parte degli stati membri verso l'apertura dei propri mercati della difesa alla competizione internazionale. Questo cambiamento è connesso a una riduzione delle risorse pubbliche destinate al settore della difesa e a un aumento dei costi dei programmi di difesa. Infatti, gli stati fanno faticare a finanziare in maniera adeguata le proprie forze armate e questo ha portato a una maggiore propensione verso lo sviluppo del mercato della difesa oltre i confini nazionali. Nonostante questa inclinazione, sussistono ancora molti ostacoli verso la realizzazione di questo ideale, alcuni di questi presentano una natura giuridica. La tutela della sicurezza nazionale si può trovare in contrasto con l'applicazione delle norme comunitarie. Per questo motivo, già nel trattato che istituisce la comunità europea sono state inserite delle clausole e delle deroghe che permettono agli stati membri di salvaguardare la sicurezza nazionale. Secondo le disposizioni dell'articolo 296, di cui abbiamo ampiamente parlato nel capitolo precedente, i prodotti che sono strettamente correlati alla sicurezza sono esclusi dall'applicazione delle norme sul mercato comune e sulla libera circolazione delle merci. Questo articolo non rappresenta l'unica eccezione nell'ambito comunitario in quanto è necessario considerare anche gli articoli 30, 39, 46 e 297 del Trattato CEE poiché riconoscono il carattere peculiare della sicurezza nazionale e quindi prevedono altre clausole di esclusione¹⁵⁹. Il processo di *procurement* per la difesa è contraddistinto da numerose deroghe non solo in ambito comunitario ma anche nella sfera internazionale.

¹⁵⁹ DI LENNA N. , “La Direttiva europea sul procurement della difesa”. *Istituto Affari Internazionali*, (settembre 2009), pp. 15-20.
https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_33.pdf

Dall'analisi di questo contesto emerge come l'Europa necessita di intraprendere ulteriori iniziative per colmare le lacune esistenti e superare gli ostacoli che abbiamo appena preso in esame. Infatti, il mercato della difesa è rimasto al margine del processo di costruzione di un mercato comune europeo anche se in questo modo sarebbe possibile ridurre i costi e le problematiche che derivano dalla cosiddetta "non Europa della difesa". Questa espressione indica la mancanza di una difesa integrata europea riconducibile a due elementi. Da un lato, l'assenza di uno strumento operativo vero e proprio inteso come struttura militare comune, ovvero forze armate integrate su terra, mare e aria. Dall'altro lato, la difficoltà di un mercato della difesa comunitario in cui mancano delle infrastrutture tecnologiche e industriali necessarie per la produzione di beni e servizi che permettano l'operatività della sezione militare. Queste componenti esistono solamente a livello nazionale con pochi esempi di integrazione, la quale è rimasta limitata e parziale. Questo si traduce in una serie di costi aggiuntivi dovuti all'inutile duplicazione di beni e strutture produttive/organizzative e alla mancanza di economie di scala, a cui si aggiunge l'inefficienza del mercato. Il principale costo da sostenere fa riferimento alla duplicazione delle strutture nazionali e dei programmi di sviluppo e di acquisizione degli armamenti che gravano in maniera molto accentuata sull'Europa della non difesa.

L'esistenza di ventisette mercati nazionali governati da proprie regolamentazioni e burocrazie non favorisce la competitività e la mancata integrazione non fa altro che limitare la crescita di quel settore dell'industria dedicato alle capacità operative delle forze armate europee. Non meno importante è la permanenza di barriere regolamentarie al trasferimento di beni della difesa da un paese comunitario ad un altro stato che ha ulteriormente ostacolato l'integrazione nella difesa. Questo settore è l'unico che non ha tratto vantaggio dall'integrazione del mercato unico. Infatti, il mercato della difesa è rimasto escluso dalla progressiva eliminazione di quelle imposizioni regolamentarie e tariffe che intralciano il libero scambio di merci tra i paesi europei.

I costi della non Europa della difesa presentano una natura sia economica che strategico-politica. Tuttavia, non è possibile fornire un dato specifico e preciso in quanto si tratta di costi derivanti da una serie di fattori interdipendenti che

presentano un valore spesso ignoto o incalcolabile. Inoltre, non esiste una vera e propria definizione universalmente accettata da parte degli stati riguardo a quali siano effettivamente le spese per la difesa. Di conseguenza le voci di spesa sono variabili nei bilanci dei diversi paesi in quanto alcuni fattori possono essere inclusi o meno nel budget destinato alla difesa. Si può però affermare con certezza che a livello teorico la somma totale deriva dalla differenza tra la spesa che gli stati europei sostengono per i loro dispositivi di sicurezza nazionale e il costo di un unico e ipotetico apparato di difesa comunitario, a cui contribuirebbero tutti gli stati nell'insieme.

Per quanto riguarda il livello politico-strategico, la maggior parte degli stati europei sta ancora affrontando un processo di riconversione delle proprie forze armate avviato in seguito alla Guerra fredda. Questo processo comprende anche la trasformazione tecnologica e delle capacità operative in vista dell'adozione di dispositivi tecnologicamente più sviluppati ma anche più costosi. Questi costi si aggiungono agli ostacoli che rallentano il processo di costruzione del mercato della difesa comune e impediscono la costruzione di capacità militari in grado di garantire la sicurezza europea. Per evitare la marginalizzazione dell'Europa è necessario conseguire una capacità autonoma e indipendente attraverso la progressiva centralizzazione delle forze europee a livello strategico e di pianificazione ¹⁶⁰.

Il progressivo processo di costruzione di un mercato unico europeo della difesa assume un ruolo di grande rilevanza strategica nell'ambito dello sviluppo delle capacità militari europee che a sua volta sostengono il ruolo internazionale dell'Unione Europea. Questa iniziativa non è solo cruciale dal punto di vista della sicurezza ma si traduce anche in un elemento significativo per la crescita economica e tecnologica dell'Europa. Infatti, rappresenta un importante stimolo per le imprese che operano nel settore della difesa e della sicurezza offrendo opportunità di crescita e di sviluppo nel lungo periodo in modo da favorire un maggiore sviluppo del settore dell'industria europea della difesa ¹⁶¹.

¹⁶⁰ BRIANI V. , “I costi della non-Europa della difesa”. *Istituto Affari Internazionali*, (aprile 2013), pp. 6-39.

https://www.iai.it/sites/default/files/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf

¹⁶¹ DI LENNA N. , “La Direttiva europea sul procurement della difesa”. *Istituto Affari Internazionali*, (settembre 2009), pp. 83-84.

https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_33.pdf

Dopo aver considerato i limiti e gli ostacoli alla creazione di un mercato comune della difesa, è necessario concentrare l'attenzione sulle teorie e i principi economici che dovrebbero guidare il processo di sviluppo dell'industria europea della difesa. Una politica efficiente all'interno di un'alleanza dovrebbe essere caratterizzata da determinati principi. Il libero scambio tra gli stati membri porterebbe a benefici che derivano dalla specializzazione ma questo richiede l'abolizione di barriere tariffarie, sussidi e acquisti preferenziali da parte dei paesi membri. Un ulteriore vantaggio deriva dal ricorso alle economie di scala che permettono la riduzione delle spese e l'incremento della produzione in quantità maggiori e con minori costi unitari. A questo si aggiunge il fatto che lo sviluppo di un solo modello per ciascun strumento o mezzo militare porterebbe a notevoli risparmi nelle risorse destinate al settore della ricerca e dello sviluppo consentendo in questo modo una riallocazione di questi beni per fini civili.

Da ciò ne consegue che un aumento della concorrenza e delle dimensioni di mercato potrebbe portare al godimento di benefici nel lungo termine sul lato dell'innovazione e nel progresso tecnico. Attraverso la concorrenza si ottengono delle utilità derivanti dal commercio che sarebbe quindi fondato sulla specializzazione e sui vantaggi comparati ¹⁶².

Considerando il contesto generale in cui versa il settore della difesa, nell'ultimo decennio, l'Unione Europea ha avviato una serie di nuove iniziative avanzate dalla Commissione per promuovere la standardizzazione degli armamenti, tra cui rientrano: il Fondo Europeo della Difesa e la Cooperazione strutturata permanente.

3.2 Finanziamenti e programmi nel settore della difesa

Nei decenni scorsi la Commissione europea ha intrapreso diversi tentativi per cercare di ovviare al sistema e alle norme che garantivano la protezione da parte degli stati delle loro industrie nazionali della difesa.

I governi delle capitali europee hanno fatto ricorso più volte alle clausole previste dai trattati istitutivi per esonerare l'industria della difesa nazionale dalle regole che

¹⁶² HARTLEY K. , "Defence Industrial Policy in a Military Alliance". *Journal of Peace Research*, vol. 43, No. 4 (July 2006), pp. 478-480.
<https://www.jstor.org/stable/27640354>

disciplinano il funzionamento del mercato comune per proteggere i propri interessi nazionali di natura economica e politica. Di conseguenza, le forze armate degli stati membri molto spesso agiscono utilizzando ognuna attrezzature diverse, da un lato, limitando il potenziale per la cooperazione e l'integrazione e, dall'altro lato, aumentando i costi di approvvigionamento e di fornitura.

La Commissione ha svolto un ruolo molto importante e attivo per cercare di invertire questa tendenza. Il lancio della strategia globale dell'Unione Europea nel giugno del 2016 ha rappresentato una nuova via per adottare un approccio alternativo. Tra le misure adottate in questo contesto, la Commissione ha avanzato la proposta per lo stanziamento del Fondo Europeo per la Difesa, in inglese *European Defence Fund* (EDF).

Il 7 giugno del 2017 la Commissione europea ha adottato una comunicazione che lancia il Fondo europeo per la difesa destinato alla ricerca e allo sviluppo delle capacità nel campo della difesa. Il fondo si propone lo scopo di stimolare gli stati membri ad acquisire in maniera congiunta le stesse attrezzature rafforzando allo stesso tempo la base tecnologica e industriale europea attraverso la ricerca comune e l'innovazione nel settore della difesa. Tramite l'adesione al fondo i partecipanti sono vincolati a intraprendere una cooperazione transfrontaliera. Per testare le capacità del Fondo Europeo della Difesa, la Commissione ha avviato due programmi pilota del valore complessivo di 590 milioni di euro: l'azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa (PADR) e il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP).

Il consenso espresso verso queste proposte è un chiaro segnale di come i tempi siano cambiati e soprattutto della presa di consapevolezza da parte degli stati rispetto alla necessità di rompere con il passato. Queste iniziative fanno parte di un più ampio progetto che mira alla ricerca e alla definizione del ruolo geopolitico dell'Unione Europea attraverso il rafforzamento della sua politica di sicurezza e di difesa comune in modo da potersi affermare come attore influente in questo ambito anche a livello internazionale ¹⁶³.

¹⁶³ ZANDEE D. , "European Defence Fund. The real test is yet to come". *Clingendael Institute*, (February 2021), pp. 2-3.
<https://www.jstor.org/stable/resrep29346>

PADR E EDIDP

Il PADR è un programma precursore del Fondo europeo per la difesa ideato per finanziare diciotto progetti di ricerca per un periodo di tre anni compreso tra il 2017 e il 2019. All'interno di questo quadro, la Commissione ha stanziato novanta milioni di euro nell'ambito della ricerca del Fondo europeo per la difesa. La gestione del programma e la realizzazione dei progetti di ricerca è gestita dall'Agenzia Europea per la Difesa (EDA) secondo quanto previsto dall'accordo di delega firmato il 31 maggio 2017 e successivamente modificato nel 2019 e 2020.

La cifra del budget destinato al programma PADR è stata suddivisa in tre anni: venticinque milioni nel 2017, quaranta milioni nel 2018 e altri venticinque milioni nel 2019. Il bilancio viene stanziato per finanziare programmi che mirano a rafforzare la ricerca e lo sviluppo e per testare meccanismi volti a realizzare attività di ricerca congiunta a livello europeo. Il PADR si pone diversi obiettivi: dimostrare e determinare il valore aggiunto della ricerca e dello sviluppo nel settore della difesa sostenuta dall'Unione Europea, favorire la cooperazione tra gli stati membri e tra le industrie della difesa, definire l'agenda di ricerca del Fondo europeo dal 2021 in avanti. Il progetto più grande, tra i diciotto supportati, è OCEAN 2020 che ha ricevuto un finanziamento di trentaquattro milioni di euro e ha portato a esiti positivi durante le fasi di verifica. Per quanto riguarda la fase di attuazione, la Commissione è in via generale l'organo che detiene la maggiore responsabilità nei confronti del PADR, anche se alcuni compiti vengono delegati all'Agenzia europea per la difesa ¹⁶⁴.

Dal 2019 è stato avviato anche l'EDIDP, il programma di sviluppo del settore industriale della difesa. Questo programma è destinato a promuovere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione. All'EDIDP sono stati destinati cinquecento milioni di euro per il periodo 2019-2020. Si tratta del primo programma di sovvenzioni dell'Unione Europea fondato sul cofinanziamento per lo sviluppo congiunto di prodotti e tecnologie per la difesa.

¹⁶⁴ EUROPEAN COMMISSION, "Preparatory Action on Defence Research (PADR)". *Defence Industry and Space*.
https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/preparatory-action-defence-research-padr_en

Il progetto mira al conseguimento di una serie di obiettivi, tra cui rientrano: la promozione della collaborazione tra aziende e stati membri nella creazione di prodotti o tecnologie per la difesa, il sostegno alla competitività dell'industria europea della difesa sia sul mercato nazionale che su quello internazionale, il supporto alla collaborazione transfrontaliera tra imprese includendo anche le piccole e medie industrie e le società di media dimensione presenti in Unione Europea. Tutto questo rientra nell'ottica generale di un utilizzo più efficace dei risultati della ricerca nel settore della difesa in vista della preparazione del Fondo europeo per la difesa a partire dal 2021.

Nel 2020 l'Unione Europea ha stanziato 158.3 milioni di euro destinati a finanziare ventisei progetti a seguito dei bandi emessi. I progetti rientranti nel quadro EDIDP coinvolgono partecipanti provenienti da ventisei stati membri coprendo in questo modo una vasta area geografica. Inoltre, sono state coinvolte le piccole e le medie imprese che rappresentano il 35% del numero totale di entità e ricevono il 30% dei finanziamenti complessivi del programma. Questi progetti mirano a promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità innovativa dell'industria della difesa in modo da conseguire un'autonomia strategica dell'Unione. Si trovano poi in piena coerenza con le altre iniziative intraprese nel campo della difesa dell'Unione Europea, soprattutto con la Cooperazione strutturata permanente (PESCO) in quanto quindici dei progetti selezionati rientrano anche nel quadro PESCO. L'istituzione della Cooperazione strutturata permanente rappresenta a sua volta uno dei frutti del rinnovato interesse per la difesa europea all'interno del quadro della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Sebbene sia stata introdotta dall'articolo 42 paragrafo 6 del Trattato di Lisbona sull'Unione Europea (TUE), la sua istituzione formale è avvenuta in novembre del 2017 a seguito della decisione del Consiglio 2017/2315. Si tratta di uno strumento giuridico che ha lo scopo di approfondire gradualmente l'integrazione e rafforzare la cooperazione in materia di difesa tra gli stati membri dell'Unione Europea che hanno le capacità e la volontà di aderire a questo processo. Gli obiettivi sono individuati all'interno dell'articolo 46 del TUE e dal Protocollo allegato numero 10, secondo cui la PESCO è accessibile a tutti gli stati membri dell'Unione Europea che possiedono maggiori capacità militari e si impegnano attivamente nella promozione delle capacità di

difesa attraverso lo sviluppo di contributi nazionali, la partecipazione a forze multinazionali e ai principali programmi europei di equipaggiamento ¹⁶⁵.

Inoltre, è prevista la collaborazione nelle attività condotte dall'Agenzia europea per la difesa nell'ambito dello sviluppo, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti delle capacità di difesa. In questo modo viene fornito un quadro politico per gli stati membri attraverso iniziative coordinate e progetti concreti basati su un elenco di impegni di carattere vincolante e comune. La partecipazione avviene su base volontaria da parte di ciascun stato membro senza pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa dei paesi dell'Unione Europea ¹⁶⁶.

Inoltre, la PESCO è complementare alla revisione coordinata annuale sulla difesa, Coordinated Annual Review on Defence (CARD), un'altra importante iniziativa della sfera militare lanciata all'interno del quadro della Bussola strategica dell'Unione Europea. La CARD è stata approvata in sede del Consiglio europeo in maggio del 2017 con lo scopo di coadiuvare gli sforzi degli stati membri nell'individuazione di nuovi settori di collaborazione, in particolar modo all'interno dei progetti PESCO. La CARD offre quindi una panoramica generale della difesa europea facilitando la cooperazione attraverso il riconoscimento di opportunità di collaborazione. Nel lungo periodo mira ad armonizzare la difesa degli stati membri e il coordinamento della pianificazione degli appalti della difesa tra loro. Vengono elaborati due principali documenti che fanno riferimento all'analisi aggregata rivolta agli esperti di difesa degli stati membri che illustra la visione complessiva sulle opportunità di collaborazione e, un rapporto rivolto ai decisori politici che fornisce messaggi politici chiave per affrontare le sfide evidenziate da questo processo. Tra il 2019 e il 2020 si è svolto il primo ciclo CARD, in cui l'EDA ha ricoperto un ruolo centrale che ha portato alla stesura del rapporto finale presentato ai Ministri della Difesa in novembre del 2020. Il documento ha individuato opportunità di collaborazione per lo sviluppo e la ricerca tecnologica nello spettro

¹⁶⁵ PESCO, "Permanent Structured Cooperation. Deepen defence cooperation between EU member states".

<https://www.pesco.europa.eu/>

¹⁶⁶ FIOTT D. , "European armaments standardization". *European Union Institute for Security Studies*, (6 November 2018), pp. 36-37.

<https://www.iss.europa.eu/content/european-armaments-standardisation>

delle capacità considerate più promettenti. È stata poi predisposta una raccolta di relazioni sulle opportunità disponibili che viene costantemente aggiornata nella banca dati “EU Collaboration in Defence” (EUCLID).

Tra il 2021 e il 2022 si è tenuto il secondo ciclo della CARD durante il quale il contesto della sicurezza europea ha dovuto considerare un evento epocale dovuto alla guerra di aggressione della Russia contro l’Ucraina. Questo scenario ha nuovamente sottolineato la necessità di rafforzare le capacità e la volontà degli stati di implementare il settore militare. In questo periodo ciascuno stato membro si è incontrato individualmente con l’Agenzia europea per la difesa e con lo Stato maggiore militare dell’UE (EUMS) per discutere del proprio profilo di difesa e dei relativi piani per il futuro. In seguito a questi incontri bilaterali, l’analisi aggregata e il rapporto sono stati diffusi rispettivamente a maggio e a ottobre del 2022, in essi si sottolinea come l’aumento dei fondi nel campo militare può essere un fattore scatenante per colmare le lacune esistenti nel lungo periodo ¹⁶⁷.

Tornando all’ambito dell’EDIDP, nel 2020 sono stati selezionati dei progetti che riguardavano dodici categorie differenti, a cui sono stati destinati dei fondi secondo quanto riportato dalla Figura 3.1. Il numero delle proposte finanziate è aumentato fino a ventisei rispetto ai sedici progetti dell’anno precedente comprendendo dodici categorie rispetto alle nove selezionate dai bandi del 2019.

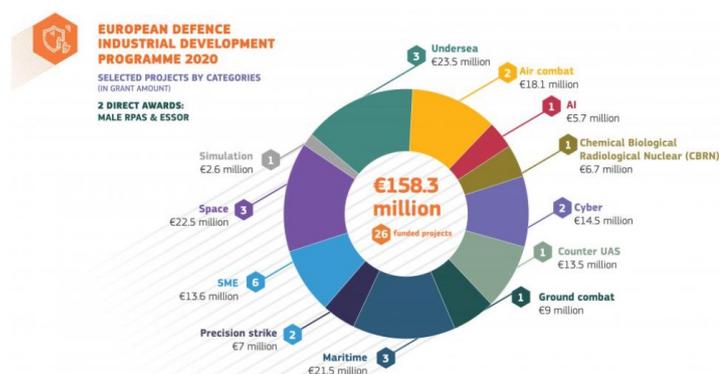


Figura 3.1: Assegnazione dei fondi stanziati dall’Unione Europea per i progetti vincitori del bando 2020 nel quadro dell’EDIDP ¹⁶⁸.

¹⁶⁷ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, “Coordinated Annual Review on Defence”.
[https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

¹⁶⁸ EUROPEAN COMMISSION, “European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)”, *Defence Industry and Space*.
https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-industrial-development-programme-edidp_en

Il regolamento EDIDP prevede una modalità di assegnazione immediata dei progetti attraverso l'attribuzione diretta. I progetti sono gestiti dall'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR) secondo quanto previsto dagli accordi stipulati con la Commissione e firmati in novembre del 2020. Data l'importanza strategica sono stati individuati due programmi: ESSOR (European Secure Software Defined Radio) per un periodo di trentasei mesi e MALE RPAS (European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System) con una durata prevista di diciotto mesi. Questi due progetti hanno ricevuto sovvenzioni dirette per un totale di 137 milioni di euro nell'ambito dell'EDIDP.

L'ESSOR mira a migliorare l'interoperabilità delle forze armate dell'UE attraverso lo sviluppo di un sistema di comunicazione per la difesa tramite l'adozione di tecnologie all'avanguardia. In questo modo il sistema contribuisce a porre un rimedio alla carenza delle forze di difesa europee consentendo comunicazioni sicure e interoperabili. Il programma migliora l'efficienza e l'efficacia delle operazioni nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, in particolar modo, per quanto riguarda i settori della superiorità terrestre, aerea e delle informazioni inserendosi nel quadro della base tecnologica e industriale della difesa europea (EDTIB) nel lungo termine.

Per quanto riguarda il MALE RPAS è finalizzato allo sviluppo di un drone con capacità di volo a media altitudine e lunga autonomia. Questo programma facilita la prevenzione dei conflitti internazionali e la gestione delle crisi in tutte le fasi di operazione, specialmente con riferimento all'intelligence. Si mira a sviluppare e sostenere in ottica collaborativa una struttura che fornisca un sistema di difesa adeguato ad affrontare le sfide future della sicurezza.

Entrambe queste iniziative rappresentano elementi importanti per la difesa europea e vengono considerati come eccellenze nell'ambito dell'autonomia strategica europea nei rispettivi settori e verranno sviluppati all'interno della PESCO. È stata poi posta una certa attenzione sull'inclusività e apertura della catena di fornitura¹⁶⁹.

¹⁶⁹ EUROPEAN COMMISSION , “European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)”. *Defence Industry and Space*.
https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-industrial-development-programme-edidp_en

Nel complesso, il PADR e l'EDIDP sono stati creati con uno scopo funzionale, ovvero come programmi di prova con durata e budget limitati che hanno preceduto l'avvio del Fondo Europeo per la Difesa.

European Defence Fund (EDF)

La Commissione europea ha adottato una comunicazione il 7 giugno del 2017 per il lancio del Fondo europeo per la difesa, *European Defence Fund* (EDF), caratterizzato da due dimensioni: la ricerca e lo sviluppo nel campo della difesa. Attraverso questo documento la Commissione ha elaborato un approccio differente per favorire il settore degli armamenti attraverso il ricorso ad incentivi finanziari sotto forma di EDF. La logica di fondo riguarda il fatto che i fondi investiti possono essere utilizzati solamente in programmi di ricerca o di sviluppo della difesa per raggiungere maggiore interoperabilità e standardizzazione degli armamenti. Nella comunicazione viene sottolineato in modo chiaro il fine di assicurare maggiore efficienza della spesa nazionale per la difesa, ottimizzare l'innovazione e minimizzare il rischio di duplicazione con conseguente spreco delle risorse.

Per quanto riguarda la standardizzazione degli armamenti è opportuno segnalare come essa sia cruciale per la sicurezza e la difesa dell'Unione Europea anche se il processo di sviluppo e di accordo comune è molto complesso. Nonostante questo, gli stati hanno assunto un grande impegno nel quadro dell'EDF, per esempio, attraverso l'adozione di un progetto pilota del valore di un milione e mezzo di euro destinato al settore della difesa per il periodo compreso tra il 2016-2018. In questo contesto sono stati finanziati tre programmi di ricerca: EuroSWARM, SPIDER e TRAWA. Ciascuno di questi progetti è stato ideato per promuovere la standardizzazione degli armamenti nel campo delle tecnologie delle comunicazioni, nel trasferimento di dati, nella mappatura e nell'analisi dei sistemi militari attuali. Questo lavoro è stato portato avanti, in un secondo momento, dal progetto pilota intitolato azione preparatoria sulla ricerca nel settore della difesa, *Preparatory Action on Defence Research* (PADR) ¹⁷⁰.

¹⁷⁰ FIOTT D. , "European armaments standardization". *European Union Institute for Security Studies*, (6 November 2018), pp. 14-35.

<https://www.iss.europa.eu/content/european-armaments-standardisation>

Il Fondo Europeo della Difesa è stato preceduto da due programmi preparatori, PADR e EDIDP, che hanno supportato la fase di ricerca e di sviluppo attraverso progetti cofinanziati in un'ottica di collaborazione tra i vari stati europei. Il Fondo ha poi iniziato a funzionare in maniera concreta a partire da gennaio del 2021 su decisione del Consiglio e del Parlamento europeo. Il budget accordato ammonta a circa otto miliardi di euro, a prezzi correnti, all'interno del quadro finanziario pluriennale compreso tra il 2021 e 2027.

Come illustrato nella figura 3.2 il bilancio è stato suddiviso tra due sfere: 2.7 miliardi sono destinati al campo di ricerca collaborativa nell'ambito della difesa, mentre 5.3 miliardi sono indirizzati al finanziamento di progetti di sviluppo delle capacità collaborative integrando i fondi nazionali. La fase di acquisizione prevede il supporto pratico da parte della Commissione e il sostegno finanziario da parte degli stati membri.

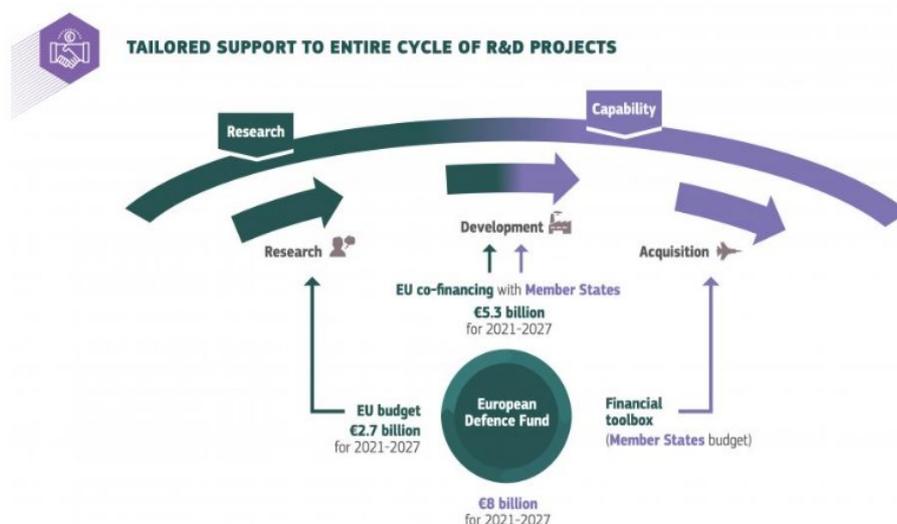


Figura 3.2: Finanziamenti destinati alla ricerca, allo sviluppo e all'acquisizione nel quadro dell'European Defence Fund (EDF) 2021-2027 ¹⁷¹.

Di questa somma complessiva, circa un terzo verrà destinato a progetti di ricerca competitiva e collaborativa nel settore della difesa soprattutto tramite finanziamenti, mentre due terzi andranno a sommarsi agli investimenti degli stati in

¹⁷¹ EUROPEAN COMMISSION , “The European Defence Fund”. *Defence Industry and Space*. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en

modo da sostenere in maniera congiunta i costi derivanti dallo sviluppo delle capacità di difesa in seguito alla fase di ricerca ¹⁷².

L'EDF è stato strutturato attraverso programmi di lavoro annuali destinati a diciassette categorie e tematiche differenti che sono compresi nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Questa proposta mira a promuovere progetti competitivi e collaborativi contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione Europea attraverso la cooperazione tra le aziende e i vari attori nel campo della ricerca provenienti da diverse zone geografiche. Il fine è quello di raggiungere un elevato livello nella capacità di difesa nel panorama industriale europeo incoraggiando la partecipazione delle piccole e delle medie imprese (PMI) per promuovere soluzioni innovative e all'avanguardia. L'adesione da parte delle piccole e medie imprese, sia a livello quantitativo che qualitativo, è uno dei criteri necessari per l'aggiudicazione di un progetto, a cui viene concesso un tasso di finanziamento maggiore (bonus) qualora i costi assegnati superino un determinato livello.

Per quanto riguarda l'idoneità dei progetti viene posto come requisito minimo il coinvolgimento di almeno tre stati membri o paesi associati affinché il finanziamento del fondo possa essere erogato. La partecipazione di soggetti provenienti da paesi terzi o associati è consentita ma è posta sotto condizioni specifiche in modo da tutelare gli interessi di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea e degli stati membri.

In riferimento alla loro attuazione, i programmi di lavoro annuali sono realizzati in stretta collaborazione con la Commissione e con i rappresentanti degli stati membri in seno al comitato del programma EDF. È previsto anche il coinvolgimento diretto dell'Agenzia europea per la difesa. Le priorità individuate mirano a consolidare gli interessi di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea considerando il quadro di attuazione della PSDC e l'azione delle organizzazioni internazionali come la NATO. Le categorie di azione alla base dei programmi di lavoro annuali sono state pensate per coprire tutti i settori militari e per rispondere alle esigenze degli stati membri di fronte alle criticità esistenti e future ¹⁷³.

¹⁷² EUROPEAN DEFENCE AGENCY , “European Defence FUND (EDF)”.

[https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf))

¹⁷³ EUROPEAN COMMISSION , “The European Defence Fund”. *Defence Industry and Space*.

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en

L'Agenzia Europea della Difesa (EDA) è coinvolta nel Fondo europeo per la difesa in particolar modo nei due programmi precursori che pongono le basi, quindi sia nei lavori preparatori per il lancio del fondo (PADR) sia nel programma EDIDP.

Per quanto riguarda la dimensione della ricerca, l'EDA gestisce e implementa l'azione preparatoria della Commissione europea sulla ricerca nel settore della difesa (PADR) a partire dal 2017. Questo impegno è fondato sull'accordo di delega firmato con la Commissione europea nel maggio 2017. A sua volta il PADR è stato preceduto dal Progetto Pilota (PP) che è la prima iniziativa di ricerca sulla difesa finanziata dall'Unione Europea e portata a termine nel 2019.

Con riferimento alla dimensione delle capacità, l'EDA ha contribuito al programma di lavoro EDIDP supportando gli stati membri nell'elaborazione di progetti che vennero presentati, in un secondo momento, per ottenere il supporto finanziario dell'Unione Europea.

L'EDA è stata poi coinvolta dal 2019 nella realizzazione di una sorta di mercato fondato sulla collaborazione con il fine di fornire agli stati membri un quadro informale per la preparazione e il consolidamento dei progetti. Questo mercato offre ai paesi membri l'opportunità di presentare e scambiare in modo informale proposte e idee di progetti nel contesto dell'EDIDP/EDF, facilitando così la collaborazione e la condivisione all'interno del quadro del Fondo europeo per la difesa. In maniera concreta, il mercato intende stimolare programmi per soddisfare le esigenze degli stati membri secondo le priorità stabilite dall'Unione Europea ¹⁷⁴.

Infine, sono previsti i punti focali nazionali (PFN) che hanno il compito di facilitare l'esecuzione del Fondo europeo per la difesa collaborando strettamente con la Commissione. In questo modo verranno fornite le informazioni e la consulenza alle parti interessate e ai beneficiari del programma EDF durante tutto il ciclo di vita.

Le ragioni principali che hanno portato alla creazione del fondo sono da ricondurre alla crescente instabilità e all'aumento delle minacce transfrontaliere alla sicurezza.

La Commissione ha quindi avviato questa iniziativa in modo da favorire la cooperazione e l'intensificazione dell'azione degli stati nel campo della ricerca e dello sviluppo della difesa europea.

¹⁷⁴ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, "European Defence Fund (EDF)".
[https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf))

In questo modo il Fondo contribuirà all'autonomia strategica dell'Europa per garantire la sicurezza e la protezione dei suoi cittadini grazie alla cooperazione tra gli stati membri e la produzione di tecnologie e attrezzature all'avanguardia che rispondano alla logica dell'interoperabilità. Questo strumento permetterà di minimizzare gli effetti che derivano dalla frammentazione e dall'inefficienza nel settore della difesa cercando di ridurre in questo modo il divario esistente con le altre grandi potenze militari ¹⁷⁵.

3.3 La situazione attuale nel settore della difesa

Come emerge dal paragrafo precedente, una volta conclusi i lavori dei due programmi precursori PADR e EDIDP, è stato avviato il Fondo Europeo per la Difesa che è ancora in fase di attuazione in quanto copre il periodo pluriennale dal 2021 al 2027.

Per quanto riguarda il corrente anno, la Commissione ha annunciato che i risultati delle proposte del 2022 hanno portato allo stanziamento di più di ottocento milioni di euro a sostegno di quarantuno progetti comuni per la ricerca e lo sviluppo nel settore della difesa. I progetti che sono stati selezionati svolgeranno un ruolo cruciale nello sviluppo delle capacità di difesa dell'Unione Europea e sono focalizzati su settori chiave, come: la difesa navale, terrestre, l'aviazione militare e la sicurezza informatica. Per la prima volta, verrà lanciata una sfida tecnologica da venticinque milioni di euro nel campo del sistema europeo di innovazione nel settore della difesa (EUIDS) con l'intento di avanzare la soluzione più adeguata a individuare le minacce nascoste per permettere al personale militare e civile di agire in sicurezza durante situazioni di conflitto. Dagli esiti dell'EDF emerge un importante apporto fornito al raggiungimento di maggiore autonomia strategica contribuendo a rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea rendendola più competitiva e integrata. Fino a questo momento i risultati rivelano un forte interesse e un impegno attivo nei confronti dell'industria della difesa

¹⁷⁵ EUROPEAN COMMISSION , “The European Defence Fund”. *Defence Industry and Space*, (30 June 2021), pp. 2-4.
<https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Factsheet%20-%20European%20Defence%20Fund.pdf>

europea in tutte le categorie coinvolte nelle proposte dimostrando una grande responsabilità a favore degli ambiziosi obiettivi prefissati dal programma. Da ciò si evince che il Fondo è per ora adatto allo scopo prefissato in quanto è stata avviata un'ampia cooperazione nell'ambito dei vari progetti con una grande copertura geografica e garantendo la partecipazione di piccole e medie imprese. È stato raggiunto un buon equilibrio tra le azioni di ricerca e di sviluppo delle capacità tramite il supporto di tecnologie all'avanguardia e promettenti che si dimostrano coerenti con altre iniziative europee intraprese nell'ambito della difesa.

Per quanto riguarda il corrente anno, è stato stanziato un budget di circa 1.2 miliardi di euro per le proposte inoltrate nel 2023 in riferimento a trentaquattro categorie differenti. Le iscrizioni ai bandi sono aperte fino a novembre e sono pubblicate sul sito ufficiale *Funding and Tender Opportunities* della Commissione europea ¹⁷⁶.

Contemporaneamente sono stati compiuti ulteriori passi in avanti nell'ambito della difesa in Europa. In maggio del 2022 è stata pubblicata una Dichiarazione congiunta da parte della Commissione e dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune che rappresenta un altro importante mattone nel processo di costruzione dell'Europa della difesa. Questo documento è il frutto dell'incarico conferito dal Consiglio europeo durante il vertice dei Capi di Stato e di governo di Versailles, l'11 marzo, e presenta un'analisi delle lacune esistenti negli investimenti in questo settore proponendo misure ed azioni necessarie per potenziare la base industriale e tecnologica europea. È opportuno considerare il fatto che l'aggressione della Russia contro l'Ucraina, avvenuta a febbraio dello scorso anno, ha comportato delle implicazioni significative per la difesa europea. Attraverso questa comunicazione si cerca di sostenere gli stati affinché migliorino le capacità di investimento secondo un'ottica congiunta e concentrandosi in particolar modo sull'acquisizione di attrezzature militari, di ricerca e sulla programmazione strategica con il fine di stabilire priorità chiave e condivise.

Con riferimento ai documenti elaborati dall'Agenzia europea della difesa, vengono prese in analisi tre principali tipologie di carenze riguardanti: la spesa per la difesa, le lacune esistenti nel settore della difesa e in termini di capacità di difesa.

¹⁷⁶ EUROPEAN COMMISSION, "European Defence Fund: EU to invest €832 million in 41 ambitious defence industrial projects" *EU Press Corner*, (26 June 2023).
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3481

Come effetto diretto della guerra russo-ucraina sono aumentati i bilanci per la difesa anche se, sebbene essenziali, le spese sono state sostenute a seguito di un periodo di notevoli tagli e di gravi sotto investimenti. La domanda presenta ancora un carattere frammentato in quanto l'industria della difesa tende a rimanere entro i confini nazionali e, tuttora, permane una forte dipendenza esterna per il rifornimento di alcuni materiali di difesa fondamentali. Per cercare di eliminare queste problematiche, la Commissione e l'Alto rappresentante hanno definito una serie di misure finalizzate al sostegno delle capacità di produzione industriale.

Le azioni da attuare nel breve periodo prevedono l'istituzione di una task force per l'aggiudicazione congiunta nel settore della difesa con lo scopo di supportare il coordinamento e l'armonizzazione delle esigenze degli stati membri in materia di appalti per la sicurezza. A questo riguardo, è stato proposto un regolamento relativo al programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP) che determinerà le condizioni per la formazione di consorzi europei per la capacità di difesa (EDCC) ¹⁷⁷.

Nel complesso, la Dichiarazione congiunta comprende tre principi alla base degli investimenti europei nella difesa che promuovono una migliore azione congiunta a livello europeo. Considerando l'impatto della guerra tra Russia e Ucraina è emersa la necessità di acquisire nuovi equipaggiamenti da parte di numerosi stati europei. Tuttavia, una risposta disomogenea e non organizzata comporta un aumento dei costi e delle disparità tra le attrezzature europee con conseguente affidamento agli Stati Uniti per garantire la fornitura delle Forze armate europee in quanto la potenza americana dispone di una quantità maggiore di strumenti e di una capacità industriale più efficiente e tempestiva.

Per cercare di attuare un cambio di tendenza, la Dichiarazione propone alcune misure concrete: la creazione di una *Defence Joint Procurement Task force* per organizzare gli acquisti congiunti tra gli stati consentendo la presentazione di soluzioni che soddisfino le esigenze nazionali ed europee, l'istituzione di un nuovo strumento finanziario con una dotazione di 500 milioni di euro per il periodo 2022-24 per potenziare le capacità industriali e militari europee, la preparazione di un *EU*

¹⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION, "EU steps up action to strengthen EU defence capabilities". *EU Press Corner*, (18 May 2022)

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3143

framework for Defence Joint Procurement tramite la consultazione dei risultati del Fondo europeo per la difesa e dell'Agenzia europea per la difesa per la creazione di un nuovo regolamento che stabilisca un programma europeo di investimenti per la difesa (EDIP) ed, infine, un maggiore supporto dell'industria della difesa e delle acquisizioni comuni sostenuto dall'*European Investment Bank* (EBI) in modo da superare i limiti attuali e includere una gamma più ampia di prodotti ad uso duale. Tuttavia, è necessario notare che alcune delle proposte avanzate, a causa del limitato tempo disponibile per la loro definizione e condivisione tra le diverse istituzioni europee coinvolte, potrebbero richiedere ulteriori dettagli e precisazioni, come ad esempio la procedura per definire concretamente un programma "europeo" e l'assegnazione di questo compito all'Agenzia europea per la difesa, considerata l'istituzione europea più qualificata a svolgere tale scopo ¹⁷⁸.

I tempi di azione sono quindi limitati e ristretti anche se sono stati definiti altri importanti documenti che nell'insieme offrono il quadro delle iniziative da avviare: da un lato, il *Defence Package* della Commissione e, dall'altro lato, la *Strategic Compass* approvata dal Consiglio europeo.

Il primo documento delinea le strategie adottate dalla Commissione nel campo della difesa e della sicurezza sfruttando le competenze e le risorse economiche dell'Unione. Per comprendere fino in fondo le implicazioni è necessario considerare altri tre documenti pubblicati simultaneamente che riguardano: la Comunicazione sulla tabella di marcia relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa, la Comunicazione congiunta con l'Alto rappresentante sull'approccio dell'UE rispetto alla gestione del traffico spaziale e, la proposta per un regolamento che preveda un programma sulla connettività sicura dell'Unione. Questo insieme di iniziative sottolineano il fermo atteggiamento adottato dalla Commissione sulla questione della difesa europea.

La Bussola strategica viene approvata dal Consiglio in marzo del 2022 e copre tutti gli aspetti della politica di sicurezza e di difesa comune. Si tratta di un impegno sia politico che militare al fine di tutelare i cittadini, gli interessi e i valori dell'Unione.

¹⁷⁸ NONES M. , “L'Europa della difesa fa un altro passo avanti”. *Istituto Affari Internazionali*, (23 maggio 2022).

<https://www.affarinternazionali.it/leuropa-della-difesa-fa-un-altro-passo-avanti/>

Il documento è frutto della consapevolezza condivisa tra i partner europei, a partire dalla seconda metà del 2020, secondo cui è necessario provvedere alla designazione di un quadro credibile per l'elaborazione di una politica di sicurezza e di difesa comune in grado di affrontare la complessità e l'incremento delle minacce odierne. In questo senso questo processo mira a fornire maggiore chiarezza attraverso la definizione di un preciso orientamento e l'individuazione di incentivi che hanno come obiettivo finale il completamento della politica di sicurezza e difesa comune. La Bussola presenta una grande utilità in quanto determina una serie di azioni concrete con specifiche scadenze temporali da attuare entro il 2030 trasformandosi così in una vera e propria roadmap. Viene poi adottato un atteggiamento pragmatico in quanto la Bussola fa riferimento a quattro strumenti già presenti in modo da evitare uno spreco di tempo e risorse per reinventare la struttura alla base. Le sue azioni vengono infatti attuate attraverso la Cooperazione strutturata permanente per lo sviluppo degli equipaggiamenti per le Forze armate europee, il Fondo europeo per la difesa per cofinanziamento delle collaborazioni tra gli stati membri, i gruppi tattici dell'UE (Battlegroups) su cui fondare una forza di intervento rapido composta da cinque mila unità in grado di agire in ambienti ostili e, la capacità militare di pianificazione e di condotta dell'UE al fine di realizzare un quartier generale a cui affidare le future missioni europee^{179 180}.

In generale, le maggiori novità introdotte possono essere riassunte nei seguenti punti: l'estensione del Fondo europeo della difesa verso l'inclusione di programmi di acquisizione congiunta, la semplificazione dei controlli e delle procedure sui trasferimenti intra-comunitari nei programmi europei di ricerca e sviluppo e nelle esportazioni, una maggiore attenzione sulla dimensione spaziale e cibernetica e un supporto più solido alle sinergie tra l'innovazione e la ricerca sia nel settore civile che militare. Il programma delineato dalla Commissione presenta delle iniziative molto ambiziose ma spetta sempre ai governi nazionali degli stati membri partecipare in maniera attiva favorendo l'implementazione e lo sviluppo di queste

¹⁷⁹ EUROPEAN COMMISSION, "EU to reinforce the European defence industry". *EU Press Corner*, (19 July 2022).

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4491

¹⁸⁰ MARRONE A. , "Una Bussola per l'Europa della difesa". *Istituto Affari Internazionali*, (22 marzo 2022).

<https://www.affarinternazionali.it/una-bussola-strategica-per-leuropa-della-difesa/>

proposte per cercare di fare la differenza rispetto a quanto fatto fino ad ora.

In primo luogo, è necessario spendere meglio e spendere insieme al fine di minimizzare le frammentazioni e le duplicazioni che portano solamente allo spreco di risorse e dei fondi stanziati. I successivi passi in avanti dipendono, in particolar modo, dalla volontà degli stati membri nell'attuare gli impegni assunti rispettando le scadenze poste anno per anno. È più che mai essenziale concretizzare il passaggio dalle parole ai fatti attraverso la condivisione di scelte comuni e una cooperazione intra-europea invece di privilegiare, ancora una volta, gli interessi nazionali ¹⁸¹.

Considerando il contesto attuale, ancora molti nodi vengono al pettine e questo si può dedurre dai conflitti in corso che coinvolgono in maniera più o meno diretta l'Europa. Solamente un'Unione Europea più forte ed efficace nel campo della difesa può contribuire in maniera positiva alla pace e alla sicurezza internazionale. Questo obiettivo è tanto più rilevante nel presente dal momento che la guerra è tornata ad affacciarsi sulle porte dell'Europa.

Infine, di essenziale importanza è la garanzia di una sicurezza transatlantica complementare alla NATO che ancora oggi rappresenta il fondamento della difesa collettiva dei suoi stati membri ¹⁸². Infatti, è opportuno sottolineare che, nonostante le azioni intraprese a livello comunitario, la strada per istituire un vero e proprio esercito europeo è ancora lunga. A questo proposito è necessario spostare l'attenzione sul rapporto attuale esistente tra l'Unione Europea e la NATO sempre per quanto riguarda il tema della sicurezza.

3.4 I rapporti correnti tra l'Unione Europea e la NATO

Dalla metà del Novecento gli Stati Uniti hanno rappresentato un punto centrale per la sicurezza dell'Europa. La cooperazione tra l'Europa e il gigante americano si è rafforzata con la nascita della NATO nel 1949 proseguendo fino ai giorni nostri.

¹⁸¹ NONES M. , “La strategia della Commissione per la difesa europea”. *Istituto Affari Internazionali*, (23 febbraio 2022).

<https://www.affarinternazionali.it/difesa-unione-europea-bussola-strategica/>

¹⁸² EUROPEAN COUNCIL , “A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade”. *EU Press release*, (21 March 2022).

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

Negli anni si è poi verificato un numero crescente di adesioni da parte di nuovi stati che hanno deciso di entrare in questa organizzazione.

Al fine di avere un quadro più completo sulla difesa europea, cercheremo di analizzare gli sviluppi più recenti nel rapporto transatlantico considerando l'inizio di una nuova fase di interazione. Dal 2016 sono state elaborate una serie di dichiarazioni congiunte tra l'Unione Europea e la NATO. In occasione del vertice NATO di Varsavia, il presidente del Consiglio europeo, il presidente della Commissione europea e il Segretario della NATO firmano una dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO. Questo documento è stato elaborato per dare un impulso al partenariato strategico attraverso maggiore apertura reciproca e nel rispetto dell'autonomia decisionale, senza pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa. Negli ultimi due decenni sono emerse delle sfide senza precedenti, provenienti da Sud e da Est del globo, che esigono maggiore sicurezza attraverso l'apporto di significativi contributi nella dimensione europea. Di conseguenza, nella dichiarazione viene posto l'accento su alcuni punti essenziali: l'adozione e l'estensione della cooperazione operativa attraverso una migliore coordinazione e lo sviluppo di capacità di difesa coerenti, complementari e interoperabili tra gli stati membri dell'Unione Europea e gli alleati della NATO per dare vita a progetti multilaterali.

Nel 2017 viene pubblicata una relazione sugli sviluppi raggiunti in materia di cooperazione tra UE e NATO. Il Consiglio si dichiara soddisfatto dei lavori compiuti nell'attuazione delle proposte comuni avanzate richiedendo ulteriori misure da adottare seguendo questa stessa direzione. Le nuove iniziative si concentrano su determinati settori, come: la lotta contro il terrorismo, la pace e la sicurezza e la mobilità militare.

In luglio del 2018 viene firmata una nuova dichiarazione congiunta in vista del vertice NATO che illustra la visione collettiva dell'azione dell'Unione Europea e della NATO nell'affrontare le minacce alla sicurezza comune. Nel documento viene ribadito come questi due attori abbiano elaborato una vasta gamma di strumenti per garantire maggiore sicurezza ai cittadini europei grazie al mantenimento di una sostanziale cooperazione. Vengono quindi inclusi diversi interventi che mirano al rafforzamento della capacità di rispondere alle minacce ibride tramite lo scambio

tempestivo di informazioni e potenziando la fase di preparazione e di gestione delle crisi. Viene poi sottolineato come sia il Fondo europeo per la difesa sia la Cooperazione strutturate permanente, istituiti in questi anni, rappresentino un valore aggiuntivo e un contributo fondamentale per il perseguimento degli obiettivi prefissati. La NATO continua, comunque, a svolgere un ruolo centrale come fondamento essenziale della difesa collettiva per tutti gli alleati. Anche grazie agli sforzi europei verrà rafforzata ulteriormente la struttura atlantica favorendo il raggiungimento dei fini stabiliti sulla base dei quali l'alleanza è stata istituita.

I risultati raggiunti vengono costantemente monitorati e analizzati attraverso la pubblicazione di relazioni periodiche. In giugno del 2020 viene pubblicata la quinta relazione sulla cooperazione transatlantica che evidenzia i progressi compiuti soprattutto per quanto riguarda il dialogo politico, la mobilità militare, la sicurezza informatica e la difesa. Nel 2022 è stata resa pubblica un'ulteriore relazione sullo stato dei lavori che ha tenuto conto dell'evolversi del conflitto tra Russia e Ucraina. Fin dal primo giorno dell'invasione dell'Ucraina, la NATO e l'Unione Europea hanno intensificato il loro lavoro e la loro cooperazione mostrando pieno consenso e determinazione comune nel condannare la guerra di aggressione e nel fornire supporto all'Ucraina. In questo contesto critico per la sicurezza euro-atlantica, il partenariato strategico tra i due attori è più solido che mai. Infatti, in questo periodo sono aumentate le consultazioni politiche che sono andate via via consolidandosi proseguendo a ritmo sostenuto tramite riunioni periodiche tra il comitato politico e di sicurezza dell'Unione Europea e il Consiglio Nord Atlantico. In aggiunta, sono stati convocati frequenti briefing incrociati tra i rispettivi comitati e gruppi di lavoro. Vengono attuati degli sforzi continui per assicurare la coerenza negli esiti tra i rispettivi processi di pianificazione nel settore della difesa per garantire un dialogo attivo tramite lo scambio continuo di informazioni.

Infine, per quanto riguarda i progressi in assoluto più vicini ai giorni nostri, il 10 gennaio del 2023 l'Unione Europea e la NATO hanno firmato una dichiarazione congiunta a Bruxelles in cui viene condannato con fermezza la guerra scatenata dalla potenza russa sottolineando il sostegno al paese e al popolo ucraino. L'aggressione della Russia viola il diritto internazionale e i principi delle Nazioni Unite mettendo a rischio la sicurezza e la stabilità in Europa e aggravando la crisi

alimentare ed energetica a livello internazionale.

Nel documento si tiene conto del progressivo mutamento delle circostanze e della trasformazione dell'assetto internazionale. Partendo da questo presupposto, le due organizzazioni promuovono una cooperazione più consolidata in determinati settori, come: la protezione dei luoghi e delle infrastrutture critiche, le tecnologie emergenti, lo spazio e la dimensione militare.

Con la firma di questa dichiarazione, viene confermato ancora una volta l'impegno a sviluppare ulteriormente il partenariato NATO-UE in stretta collaborazione con tutti gli alleati NATO e gli stati membri dell'UE nel rispetto dei principi guida che sono stati concordati e che riguardano: la trasparenza e l'apertura reciproca, l'inclusività e l'autonomia decisionale da parte di entrambe le organizzazioni ¹⁸³.

Per concludere, dopo questa sintetica analisi su più recenti sviluppi che regolano le relazioni tra la NATO e l'Europa, è importante ricordare ancora una volta come continuano a persistere dei conflitti, delle fragilità e delle instabilità nel vicinato europeo che non cessano di minacciare la sicurezza e danno l'opportunità ad attori strategici terzi e ai gruppi terroristici di influenzare e di destabilizzare l'intero assetto. Tutto questo si verifica all'interno di un quadro europeo della difesa non ancora definito e consolidato che cerca di raggiungere una progressiva integrazione delle forze armate in modo da consentire la creazione di un vero e proprio esercito europeo. La priorità sembra essere più che mai chiara, è di vitale importanza la definizione e l'adesione da parte degli stati a una prospettiva strategica comune nel tentativo di unire gli sforzi per raggiungere un maggiore livello di coesione e di armonizzazione al fine di evitare inutili duplicazioni e costi e lo spreco delle risorse implicando una continua dipendenza da attori esterni.

Tuttavia, è necessario considerare alcuni elementi che si trovano in contro tendenza rispetto al processo di integrazione e che spingono gli stati a concentrarsi sul piano nazionale interno piuttosto che favorire lo sviluppo a livello europeo. Il prossimo paragrafo sarà quindi dedicato a una rapida trattazione che tiene in considerazione i fattori svantaggiosi, i costi e i sacrifici che portano gli stati ad esprimere una certa riluttanza verso la creazione di un esercito comune europeo.

¹⁸³ EUROPEAN COUNCIL, "EU-NATO cooperation". (18 January 2023).
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/eu-nato-cooperation/>

3.5 L'integrazione come scelta: rischi e svantaggi

La strada verso l'Europa della difesa si presenta come un percorso tortuoso e di difficile attuazione. Una maggiore integrazione europea nel campo degli armamenti presuppone la condivisione di sforzi e la messa a disposizione di una grande quantità di risorse da condividere tra i paesi membri. È bene quindi considerare quali siano i sacrifici che gli stati sono chiamati a sostenere al fine di raggiungere una maggiore coesione all'interno di questo settore.

Fin dalla prime iniziative, l'idea di creare un esercito europeo è stata al centro di un dibattito lungo e complesso. Sebbene siano presenti notevoli vantaggi che giocano a favore della costruzione di una forza armata europea, non mancano di certo preoccupazioni ed elementi poco convenienti che, talvolta, portano gli stati a dubitare sul reale esito positivo di questo processo.

L'integrazione si presenta sempre come la miglior strada auspicabile? La risposta a questo quesito non contiene una verità assoluta in quanto è necessario tenere in considerazione volta per volta alcuni fattori che incidono in maniera rilevante sulle decisioni prese dagli stati nel campo della difesa. Infatti, il settore della sicurezza tocca nel profondo la sensibilità degli stati in quanto è relazionato a questioni di carattere politico ed economico. Di conseguenza, a causa dell'oggettiva delicatezza della materia, l'integrazione nell'ambito della difesa ha seguito un corso più lento e complesso rispetto al processo di approfondimento che si è realizzato in altri settori. Questo è accaduto in quanto gli stati hanno cercato da subito di tutelare le loro prerogative nazionali e la loro sovranità in un ambito così rilevante.

Inoltre, dal momento che l'Unione Europa si presenta come un insieme di singoli stati membri e non come una federazione, ogni paese presenta i propri interessi geopolitici ed economici che incidono sulle modalità e sulla portata del contributo a favore dell'integrazione a livello europeo. Infatti, tra i punti critici è necessario considerare la cessione di sovranità nazionale in quanto una maggiore integrazione implica il trasferimento delle decisioni sulla sicurezza nazionale a livello comunitario. Per questa ragione, i singoli paesi europei potrebbero non essere totalmente inclini al compimento di tale processo per preservare l'indipendenza e l'autonomia in questo campo.

A questo elemento si aggiunge la questione della flessibilità operativa in quanto, in molti casi, gli stati preferiscono mantenere il controllo completo sulle proprie forze armate in modo da essere in grado di rispondere a specifiche situazioni di crisi senza essere vincolati dalla presenza di una struttura militare comune. Dal punto di vista strategico, accelerare la creazione di un esercito comune necessita al contempo di un veloce sviluppo della tecnologia e della produzione che altrimenti potrebbero mostrarsi controproducenti e indebolire le capacità tecnologiche dell'Europa.

Un'ulteriore questione da considerare è la predominanza che deriva dalla coppia franco-tedesca che fin dall'inizio si è posta a capo del processo di integrazione. Questa cooperazione si è sviluppata nel corso degli anni e ha permesso di tenere ben saldo il timone dell'Unione Europea. Nonostante l'esistenza di alcune diversità, Berlino e Parigi hanno trovato il modo per far confluire insieme le forze in maniera tale da ricoprire un ruolo rilevante anche nell'ambito della sicurezza e della difesa. Di conseguenza, gli stati minori sono spesso subordinati a queste due grandi potenze economiche e politiche che impongono la loro preminenza a livello europeo. Nel tentativo di uscire da questa sottomissione, garantendo ad ogni modo la fornitura di materiale bellico, questi paesi non possono prescindere dagli Stati Uniti che rimangono il principale partner commerciale di riferimento.

Nel settore militare europeo il motore trainante è comunque rappresentato dalla Francia per una duplice ragione. Da un lato, è l'unico paese europeo che siede come membro permanente nel Consiglio di Sicurezza e che può quindi esercitare il diritto di veto. Dall'altro lato, è il solo stato europeo che dispone di un armamento nucleare. Questo consente alla nazione francese di detenere un potere politico molto forte proiettato in direzione di ruolo guida all'interno di futuro esercito comune scatenando un certo timore ed avversione da parte di altri paesi europei.

Infine, gli stati europei tengono in considerazione le conseguenze che la creazione di un'autonomia strategica europea comporta nel rapporto con l'alleanza atlantica. Da una parte, la NATO viene percepita come un ostacolo all'effettiva realizzazione di un esercito europeo ma, dall'altra parte, c'è una grande preoccupazione verso possibili fratture interne in Europa provocate da un indebolimento del legame transatlantico causato dalla creazione di strutture militari alternative. Mettere in discussione la centralità dell'alleanza atlantica nel quadro internazionale implica

una reazione da parte degli Stati Uniti che non rimarranno di certo indifferenti davanti all'allontanamento del loro maggiore alleato. Per questo motivo, gli stati europei sono portati ad agire con prudenza e cautela al fine di valutare adeguatamente la presa di decisioni in modo da non mettere a repentaglio il rapporto di lealtà e di fiducia che nel tempo si è costruito con l'alleato americano.

Sebbene la creazione di un esercito europeo si presenti come la via più auspicabile per supportare la politica estera dell'Unione Europea e affermare il suo ruolo come attore nella difesa, è necessario tenere a mente l'esistenza di questi fattori che, talvolta, sollevano dei dubbi verso la validità di questo processo. Gli stati possono infatti esprimere una certa riluttanza circa i sacrifici che sono chiamati a compiere per favorire la realizzazione di una difesa autonoma a livello europeo.

In conclusione, lo sviluppo di un esercito comune non garantisce un miglioramento immediato della sicurezza europea in quanto si pone come obiettivo di lungo termine che necessita di un'adeguata considerazione e consapevolezza da parte dei paesi membri coinvolti all'interno di un processo di integrazione a costi non indifferenti. Tuttavia, è bene considerare entrambe le facce della stessa medaglia in quanto una politica estera autorevole va di pari passo con l'affermazione di una politica di difesa autonoma e indipendente. Infatti, la mancata condivisione di una struttura e di un apparato militare rischia di rendere velleitaria la politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea.

CAPITOLO IV

IL RUOLO DELL'ITALIA NEL SETTORE DELLA DIFESA

4.1 L'Italia durante le fasi di sviluppo della difesa

Per dare forma al ruolo svolto dall'Italia nella dimensione della politica estera europea, è necessario ripercorrere rapidamente il processo intrapreso dal secondo dopoguerra. Il secondo conflitto mondiale ha portato alla luce la debolezza dell'esercito italiano in quanto di fronte alle esigenze belliche si verificò il fallimento della politica militare attuata dal governo fascista, in particolare, per quanto riguarda il settore aeronautico e quello navale. Infatti, le industrie presenti in questi due settori si rivelarono incapaci di garantire una produzione quantitativamente e qualitativamente adeguata ai livelli di scala imposti dal conflitto. Alla fine della Seconda guerra mondiale, l'Italia accusava di notevoli perdite nella struttura bellica e presentava un apparato militare psicologicamente e politicamente subalterno che negli anni aveva assunto sempre più la forma dettata dalle esigenze degli anglo-americani. A causa delle limitazioni contenute nel trattato di pace del 1947, l'Italia venne privata dalla possibilità e dalla tentazione di riarmo. Con la stipulazione del Patto Atlantico nel 1949 vennero rilanciate le forze armate italiane con il fine di eseguire i nuovi compiti strategici nella ricostruzione dell'assetto internazionale. Si verificò quindi la rinascita dell'apparato industriale militare in Italia.

Nel rapporto con gli Stati Uniti, solo nella seconda metà degli anni Sessanta, fu possibile rilevare le prime tracce di maturità dell'industria militare italiana segnate da un progressivo distacco anche se l'indipendenza rimase molto limitata e posta sotto l'attenta vigilanza degli americani.

Di conseguenza, il discreto grado di autonomia tecnologica e produttiva raggiunto dall'industria italiana offriva l'opportunità di architettare maggiori sistemi d'arma convenzionali. In questo contesto un punto centrale era rappresentato dalla collaborazione con i paesi industrialmente avanzati. L'industria militare italiana cercò quindi di stringere rapporti con altri paesi europei e intensificò le relazioni

con il gigante americano in modo da elevare il suo status da componente periferica ad agente complementare del sistema di difesa ¹⁸⁴.

Per quanto riguarda la produzione di armi, fino agli anni Ottanta, l'industria della difesa italiana era caratterizzata da una frammentata costellazione di piccole e medie imprese (PMI) che dipendevano in maniera quasi totale dal mercato nazionale interno. I due principali attori industriali, l'Ente partecipazioni e Finanziamento Industrie Manifatturiere (EFIM) e l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), erano interamente proprietà e sotto lo stretto controllo dello stato. Si creava in questo modo un collegamento diretto tra le strategie industriali delle aziende e gli appalti per la difesa ¹⁸⁵.

Gli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta vennero riconosciuti come l'"età dell'oro" per le esportazioni italiane di armi in quanto tra il 1970 e il 1985 il loro valore in dollari costanti aumentò di ben sette volte. Questo rappresentò un passo significativo in quanto in questo periodo il volume italiano delle esportazioni era simile a quello della Germania, a metà della quota francese e a un terzo da quella inglese. Nel complesso si può affermare che l'espansione delle esportazioni di armi italiane rientrava in un contesto generale di ampliamento delle esportazioni mondiali. Da ciò ne consegue che i fattori globali ebbero un impatto notevole nello stimolare la domanda estera. È di rilevante importanza citare almeno tre elementi. In primis, il completamento della decolonizzazione comportò una nuova domanda di mezzi e servizi militari da parte dei nuovi stati che raggiunsero l'indipendenza nel Terzo Mondo. Il soddisfacimento di questa domanda poteva essere garantito esclusivamente da produttori esteri localizzati nei paesi sviluppati.

In secondo luogo, l'espansione della domanda mondiale di armi si verificò in maniera dirompente anche a causa dell'aumento del prezzo del petrolio negli anni Settanta attraverso le due crisi petrolifere del 1973 e del 1979. In seguito a questo evento enormi somme di denaro finirono nelle mani dei produttori petroliferi del Terzo Mondo e furono in gran parte utilizzate per l'acquisto di armi e di sistemi di difesa e di sicurezza.

¹⁸⁴ BATTISTELLI F., *Armi: nuovo modello di sviluppo? L'industria militare in Italia*, pp. 126-134.

¹⁸⁵ CALCARA A., "Differentiated Integration in the European Defence Field: the Italian Case". *European Review of International Studies*, vol. 6, No. 2 (2019), pp. 76-77.

<https://www.jstor.org/stable/10.2307/26860762>

Infine, il rapido aumento delle esportazioni era strettamente legato alla crescente competitività internazionale acquisita nel tempo dall'industria militare italiana che venne garantita dal progresso tecnologico che si verificò nelle principali imprese e presso i fornitori nazionali. Già durante gli anni Sessanta, l'industria italiana della difesa aveva compiuto importanti passi in avanti per raggiungere un livello tecnologico paragonabile a quello dei principali produttori europei. Questo processo di avanzamento venne però portato avanti anche durante gli anni Settanta. Il processo fu agevolato dall'esperienza derivante dalle collaborazioni internazionali nel settore dell'aeronautica, soprattutto a partire dagli anni Settanta. A questo si aggiunse una crescente domanda estera che creò degli sbocchi di mercato alternativi rispetto alla domanda nazionale di mezzi per la difesa che fino alla metà degli anni Ottanta fu contenuta. Nei confronti di questo settore, la politica del governo italiano fu accomodante condividendo le stesse motivazioni degli altri paesi dell'Europa occidentale. Le ragioni erano essenzialmente di carattere economico e consistevano, da un lato, nel sostegno fornito dalla domanda estera allo sviluppo della base produttiva nazionale della difesa e, dall'altro lato, nella riduzione dei costi unitari delle armi attraverso la condivisione dei costi sostenuti nel campo della ricerca e dello sviluppo su un numero maggiore di unità prodotte. Nella prima metà degli anni Ottanta si registrava una forte dipendenza estera da parte della difesa italiana e, di conseguenza, la rapida concentrazione delle esportazioni di armi fece emergere un certo timore nell'industria pubblica e privata della difesa ¹⁸⁶. Negli anni Ottanta, l'industria militare italiana si presentava come un complesso confuso senza un punto stabile di equilibrio a causa della presenza di forti conflitti di interesse tra le diverse aziende operanti nello stesso campo. A livello interno, la prima contraddizione che si affermò riguarda il settore pubblico e quello privato, mentre, a livello esterno, era presente l'antitesi tra la scelta americana e quella europea. Per quanto riguarda il primo elemento, in questi anni, lo stato era il principale cliente e proprietario di molte aziende. Si sollevarono quindi una serie di accuse sostenute dalle aziende private contro i favoritismi e le discriminazioni, a cui fece seguito un'aspra lotta per l'acquisizione delle

¹⁸⁶ BRUNELLI M. , *Produzione e commercio delle armi. Industria militare e politiche per la difesa*, Bologna, Editrice Missionaria Italiana, 2003, pp. 201-204.

ordinazioni militari. A questo fattore si aggiunse il dissidio tra i due principali enti pubblici di gestione, ovvero l'IRI e l'EFIM. Il disaccordo derivava da problemi di sovrapposizione e di concorrenza che aumentò la rivalità esistente negli interessi generali del mondo politico, burocratico e militare.

Tuttavia, a livello internazionale emerse la più concreta contraddizione dell'industria militare italiana. Con riferimento al dibattito tra la scelta europea o quella americana, la Francia e la Gran Bretagna sono state portavoce di posizioni opposte che rappresentavano una diversa concezione nella definizione del rapporto con gli Stati Uniti in materia di difesa, vedere primo capitolo paragrafo 1.4.

Da un lato, l'atteggiamento francese era fortemente influenzato dall'eredità gollista e presentava una forte avversione verso la sottomissione all'alleato atlantico, mentre, dall'altro lato, la Gran Bretagna sosteneva la cooperazione con gli Stati Uniti. In questo contesto, l'Italia si avvicinò maggiormente alla visione britannica supportando l'idea di collaborazione transatlantica ¹⁸⁷.

Inoltre, a metà degli anni Ottanta, l'andamento negativo delle esportazioni italiane coincideva con quello mondiale. Infatti, la capacità di acquisto all'estero dei paesi produttori di petrolio stava scemando a causa della riduzione del prezzo di questa materia prima e la decrescente domanda da parte dei paesi del terzo mondo focalizzati soprattutto sulle operazioni di rinnovamento delle armi acquistate negli anni precedenti.

Oltre a questi fattori esterni, vi erano degli elementi interni alla base della contrazione delle esportazioni di armi italiane. Questi possono essere riassunti nell'incapacità dell'industria militare italiana a mantenere lo stesso livello rispetto agli altri paesi europei. Nonostante questa debolezza, gli effetti negativi furono compensati dal ritorno della crescita della domanda nazionale dovuta ai programmi di rinnovamento dei mezzi delle forze armate italiane nella seconda metà degli anni Ottanta. Infatti, grazie alle cosiddette "leggi promozionali", vennero stanziati dei finanziamenti che andarono a sommarsi al bilancio nazionale della difesa per promuovere la creazione di specifici programmi di investimento militare. A questi si aggiunsero poi dei progetti destinati al settore della ricerca e dello sviluppo per cercare di implementare questa sfera.

¹⁸⁷ BATTISTELLI F., *Armi: nuovo modello di sviluppo? L'industria militare in Italia*, pp. 148-154.

Tuttavia, la domanda estera attraversò un periodo di declino inarrestabile ancora prima della fine della Guerra fredda e la domanda nazionale, anche nei momenti di crescita, non riuscì a controbilanciare questa tendenza. Per questa ragione l'industria italiana della difesa, sia pubblica che privata, guardava con preoccupazione ogni iniziativa legislativa che proponeva di introdurre controlli efficaci sulle esportazioni di armi.

In aggiunta, il mondo politico non poteva rimanere indifferente davanti alle forti correnti pacifiste, in particolar modo, di fronte all'opinione pubblica cattolica. Le istanze pacifiste richiamavano i principi morali appellando il governo che, da un lato, riconosceva il contributo delle esportazioni alla base industriale della difesa ma, dall'altro lato, doveva agire per fare in modo che le armi esportate non finissero nelle mani di paesi che rappresentavano una minaccia per l'Italia, come: l'Iraq e la Libia. Di conseguenza, una legge che ponesse delle indicazioni specifiche alle esportazioni di armi era più che mai necessaria. Prima del 1990 non esisteva una legge organica sull'esportazione delle armi ma era necessario ottenere l'autorizzazione da parte dello Stato Maggiore della Difesa (SDM) e da parte delle singole società. La legge 185/90 sulle "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento" venne approvata il 9 luglio 1990 per regolare i movimenti di armi. Questa legge poneva delle precise condizioni per le esportazioni di armi che dovevano essere conformi alla politica estera e di difesa dell'Italia ed era vietato entrare in contrasto con quanto previsto dalla Costituzione, dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite e con gli interessi fondamentali dello stato.

Partendo dal contenuto di questa legge, a livello europeo, è stato elaborato un Codice di condotta per il commercio di armi adottato dal Consiglio dell'Unione Europea a Lussemburgo in giugno 1998. Nel preambolo del Codice viene indicata la volontà degli stati membri di mantenere le industrie della difesa in quanto parte della base industriale e degli sforzi nazionali di difesa. In aggiunta riconosce il diritto di trasferire mezzi per l'autodifesa in conformità con quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. Si tratta di un codice con carattere non vincolante e questo, da un lato, limita la sua portata anche se nel complesso rappresenta comunque un passo verso la regolazione delle armi anche a livello europeo.

Ritornando allo scenario italiano, dopo la fine della Guerra fredda, anche se la domanda estera presentava un andamento oscillante da un anno all'altro ma comunque sostanzialmente stagnante, la domanda nazionale ha mostrato un segno di ripresa soprattutto a partire dal 1997. In questo modo viene riportata attenzione sugli impegni di spesa del Ministero della Difesa per quanto riguarda la domanda di mezzi militari. Così facendo l'industria italiana della difesa è riuscita ad avviare un processo di consolidamento nazionale e una serie di collaborazioni internazionali che le hanno permesso di costituire delle società transnazionali. L'Italia, alla fine del secolo scorso, è quindi passata da una posizione di relativa debolezza ed instabilità, rispetto agli altri tre grandi produttori europei (Francia, Germania e Regno Unito), a una progressiva ripresa che ha consentito una graduale affermazione e consolidamento del suo ruolo all'interno del nascente mercato europeo della difesa ¹⁸⁸.

Il decennio trascorso tra la metà degli anni Novanta e il 2005 rappresenta un periodo cruciale per l'industria italiana della difesa. Infatti, nel 1995, l'industria sembrava afflitta da diverse problematiche apparentemente irrisolvibili causate da vari fattori. In primis, era diffusa un'eccessiva frammentazione alla base della piramide industriale e mancava un vertice unificato e coordinato. In aggiunta, si verificarono numerose sovrapposizioni e duplicazioni nelle diverse aziende che comportarono un grande spreco di risorse e una grave inefficienza, anche a causa dell'esistenza di un numero troppo ampio di settori produttivi. Le opportunità del settore della difesa erano poi limitate dalla presenza di numerose aziende incentrate prevalentemente sulla produzione di carattere civile piuttosto che militare. Ad aggravare questo quadro era il ruolo dello stato che controllava per intero i principali gruppi industriali, molto spesso, ostacolando la flessibilità e l'adattabilità alle dinamiche di mercato. Questi limiti non facevano altro che ridurre la competitività e l'efficienza dell'industria italiana della difesa.

Tuttavia, dieci anni più tardi, questo contesto ha iniziato a mostrare dei tratti completamente rinnovati grazie alla scomparsa o regolazione di alcuni dei problemi trattati e all'affermazione di grandi attori nel settore industriale della difesa.

¹⁸⁸ BRUNELLI M. , *Produzione e commercio delle armi. Industria militare e politiche per la difesa*, pp. 204-215.

Per esempio, Finmeccanica si è trasformata in una holding industriale focalizzata sul core business dell'aerospazio e della difesa. Anche se lo stato è rimasto l'azionista di riferimento detenendo un terzo del capitale, questa società ha ottenuto il controllo del segmento aeronautico e di alcune altre aree, tra cui rientrano: le telecomunicazioni e i servizi spaziali. Il processo di affermazione è stato accompagnato da una graduale internazionalizzazione che ha permesso di acquisire società estere incrementando in questo modo le esportazioni. Su questa scia, Fincantieri, colosso di proprietà dello stato, ha sperimentato una nuova fase di crescita che ha permesso di consolidare la sua posizione tra il settore dell'industria civile e quello della difesa militare. In particolar modo si è dedicato alla costruzione di una nuova generazione di imbarcazioni militari in collaborazione con la Marina Militare Italiana.

Nell'ultimo periodo l'industria italiana sembra così essersi irrobustita mostrando margini di miglioramento soprattutto sul lato dell'offerta, la quale si è progressivamente adeguata alle dinamiche del mercato globale riuscendo a fronteggiare una competizione quanto più forte ¹⁸⁹.

Sempre in riferimento a questo decennio, è opportuno soffermarsi su altri aspetti che hanno caratterizzato l'azione dell'Italia nel settore della difesa.

Nel 2001 è stata istituita l'Agenzia Industrie Difesa (AID), l'ente pubblico sottoposto al controllo del Ministero della Difesa secondo il decreto legislativo 300/99, con l'obiettivo di offrire nuove opportunità all'interno di un mercato competitivo attraverso varie iniziative e la promozione della produzione corrente con il supporto derivante dalla stretta collaborazione con il Ministero della Difesa. Le unità produttive hanno potuto espandersi rapidamente grazie alla firma di accordi industriali e commerciali sia con aziende private nazionali ma anche a livello internazionale e attraverso l'espansione dell'offerta.

Inoltre, sempre nello stesso anno avviene la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione che istituisce l'Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti (OCCAR) firmata in novembre del 1996. La ratifica da parte

¹⁸⁹ ROSATO A. , "L'industria italiana della difesa". *Rivista Italiana Difesa*, (9 marzo 2015), pp. 2-3.
<https://www.rid.it/storage/repository/notizie/file/551/industria%20difesa%20italia%20ROSATO%20rev%202015.pdf>

dell'Italia non ha richiesto un lungo dibattito parlamentare in quanto il consenso è stato quasi unanime evidenziando l'importanza di partecipare a un'organizzazione di questo tipo. Questo evento ha rappresentato un passo significativo nelle questioni industriali della difesa. L'Italia ha mostrato fin da subito grande interesse verso questa organizzazione di armamenti e questo si evince analizzando due tendenze: da un lato, la cospicua partecipazione a progetti gestiti dall'OCCAR e, dall'altro lato, il paese ha espresso una chiara intenzione di voler fare ampiamente affidamento alle competenze dell'organizzazione.

Non meno importante è la partecipazione italiana all'Agenzia Europea per la Difesa (EDA) istituzionalizzata da un'azione congiunta nel 2004. In questo caso, l'Italia ha svolto un ruolo cruciale in quanto sedeva alla presidenza del Consiglio dell'Unione Europea da dicembre del 2003 guidando i lavori del gruppo consultivo informale. In questo modo ha definito le competenze e le funzioni della nuova agenzia. In aggiunta, l'Italia ha fornito un apporto significativo alla definizione della struttura istituzionale dell'organizzazione trovando un punto di mediazione tra la visione francese e quella inglese ¹⁹⁰.

Il prossimo paragrafo si occuperà più nello specifico del contributo apportato dall'Italia sia nei confronti delle due organizzazioni di armamenti che per quanto riguarda i principali programmi ideati in materia di difesa.

Inoltre, attraverso l'adesione alla Lettera di Intenti (LoI) nel 1998 e la firma dell'Accordo Quadro nel 2000, i quali hanno promosso l'armonizzazione delle regole del mercato e la riorganizzazione dell'industria della difesa europea, l'Italia si è progressivamente integrata nel mercato europeo della difesa. Dall'inizio del nuovo millennio, l'industria della difesa italiana costituisce uno dei maggiori comparti industriali a livello nazionale. Nel periodo compreso tra il 2004 e il 2008, l'Italia si è collocata al settimo posto a livello globale come paese produttore di sistemi d'arma complessi. Per quanto riguarda la dimensione europea, l'Italia si posiziona al quarto posto. Tra le grandi industrie mondiali che si occupano di aerospazio e difesa, nei primi dieci posti compare il gigante italiano Finmeccanica.

¹⁹⁰ CALCARA A. , "Differentiated Integration in the European Defence Field: the Italian Case". *European Review of International Studies*, vol. 6, No. 2 (2019), pp. 78-81. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26860762>

A partire dal 2000, assistiamo ad una crescita delle esportazioni italiane in materia di difesa e sicurezza che ha permesso una progressiva affermazione e consolidamento all'interno del mercato globale nonostante la crisi economica del 2008. Infatti, proprio a causa della sua rilevanza strategica e dei lunghi cicli produttivi, il settore della difesa rimane per un certo verso alieno alle crisi finanziarie. Nel primo decennio, i mezzi militari maggiormente esportati sono stati gli elicotteri prodotti da Agusta, parte del gruppo Finmeccanica, per una quota pari al 50% del totale delle esportazioni. Al primo posto tra i paesi destinatari di questi beni si trova la Turchia, seguita dal Regno Unito e dall'India. Nel complesso, circa il 70% delle esportazioni è stato indirizzato verso paesi appartenenti alla NATO o all'Unione Europea. Questa area geografica rappresenta la principale zona di interesse per l'industria italiana della difesa ¹⁹¹.

Tuttavia, permangono alcune debolezze strutturali che rendono maggiormente complessa la piena partecipazione dell'Italia ai processi di rafforzamento sia nella NATO che nella PESD. Infatti, il sistema di difesa italiano presenta alcune caratteristiche che indeboliscono il suo profilo strutturale. Le risorse ancora limitate e gli investimenti pressoché ridotti rendono estremamente difficile l'ammodernamento del settore militare con il rischio di creare nuovi squilibri e carenze. L'industria italiana è strettamente legata alle sue capacità di riuscire a penetrare nei mercati esteri sia dell'Unione Europea che degli Stati Uniti.

Questi tratti influenzano la partecipazione dell'Italia alle alleanze e nei processi di integrazione e cooperazione internazionale nel settore della sicurezza e della difesa evidenziando la necessità di rivedere questi punti di debolezza.

Per quanto riguarda l'aspetto quantitativo, l'Italia è riuscita a garantire un buon livello di partecipazione a gran parte delle missioni internazionali per la gestione delle crisi così come alle forze multilaterali che agiscono anche nel contesto dell'Unione Europea. Tuttavia, dal punto di vista qualitativo, l'azione dell'Italia si è concentrata in modo particolare su missioni di conflitto di medio-basso rilievo rispetto ad altri grandi paesi europei e questo sottolinea la necessità di destinare ulteriori risorse a questo settore.

¹⁹¹ BRIANI V. , "L'industria della difesa italiana". *Osservatorio di Politica Internazionale*, No. 3 (dicembre 2009), pp. 1-6.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0003.pdf

In sostanza, per quanto riguarda le forze armate, l'Italia mostra un forte interesse verso le iniziative di cooperazione e integrazione motivato dalla volontà di assicurare maggiore difesa e tutela degli interessi nazionali e dall'intenzione di colmare le carenze operative del suo apparato militare causate principalmente dal basso livello di investimenti. Infatti, nel momento in cui la cooperazione e l'integrazione richiedono significativi aumenti di spesa l'Italia si trova di fronte a grandi difficoltà ¹⁹².

Procedendo con l'analisi, in riferimento al decennio successivo 2010-2020, è necessario tenere in considerazione i cambiamenti o le continuità che hanno caratterizzato il settore della difesa italiana. Per quanto riguarda l'impegno mostrato dall'Italia nelle missioni estere, tra le problematiche più urgenti, permane la necessità di delineare gli interessi nazionali e valutare l'impatto finanziario di queste missioni sulle risorse militari del paese. L'Italia continua a presentare lacune nella definizione degli interessi nazionali nel medio/lungo termine, ma anche quelli di breve periodo non risultano ad ogni modo chiari.

Tra le aree di interesse nazionale viene comunque richiamata l'attenzione sul Mediterraneo allargato. Più nello specifico, per l'Italia, il lato sud rappresenta una priorità e un interesse sia politico che di sicurezza in relazione al contrasto dell'immigrazione illegale, dei flussi terroristici e dei traffici illeciti di armi. Considerando questo quadro, la stabilizzazione della Libia è una questione di primaria importanza per la stabilità del Nord Africa e per la sicurezza del Mediterraneo. Nell'ottobre del 2013, l'Italia ha avviato l'operazione militare umanitaria Mare Nostrum che potenzia il sistema nazionale di sorveglianza e soccorso in alto mare e rappresenta un grande esempio di coordinamento interministeriale al confine tra sicurezza interna ed esterna. La prontezza operativa è una delle condizioni necessarie per disporre di uno strumento che sia efficace e credibile nel campo della politica estera, soprattutto, davanti a possibili crisi non prevedibili in un contesto globale in rapido mutamento che presenta minacce sempre più transnazionali. Un contributo attivo da parte dell'Italia sia in ambito UE che NATO giova sia agli interessi collettivi che a quelli nazionali comprendendo

¹⁹² NONES M. , SILVESTRI S. , "European Security and the role of Italy". *Istituto Affari Internazionali*, (1 settembre 2009), pp. 3-5.

<https://www.iai.it/sites/default/files/iai0921.pdf>

temi e aree geografiche prioritarie e di notevole importanza per la politica estera e di difesa dell'Italia ¹⁹³.

Nel biennio 2014-2015 è stato adottato il Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, il quale fornisce l'orientamento politico-strategico per lo sviluppo delle forze armate e il loro impiego nel contesto della politica estera italiana. L'ultimo esempio di documento dello stesso genere risale al 1986. Le linee guida sono state tracciate nel giugno 2014 e dopo un anno di lavoro è stato presentato al Consiglio supremo della difesa in aprile del 2015 e, poi, al governo e al parlamento. Questo documento delinea una strategia di medio periodo nell'ambito della politica di difesa italiana definendo gli obiettivi, le modalità e le risorse. Tra questi rientra un maggiore impegno per la tutela degli interessi nazionali attraverso la protezione degli interessi strategici e l'impiego delle Forze armate che hanno il compito di difendere lo stato contro ogni possibile aggressione.

In questo arco di tempo, le Forze armate sono rimaste poi particolarmente attive e coinvolte in missioni internazionali nella regione euro-mediterranea con uno spostamento delle risorse militari dall'Afghanistan all'Iraq. Si sono concentrate soprattutto sulla difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei attraverso il contributo alla difesa collettiva nel quadro della NATO e alla partecipazione a operazioni di gestione delle crisi per assicurare la pace e la sicurezza. Per agevolare lo svolgimento di queste funzioni il Libro bianco ha previsto un'ambiziosa riforma della difesa sia verso l'organizzazione interna che in riferimento al procurement e alla politica industriale della difesa.

Tuttavia, i tempi di attuazione di questa politica hanno subito dei rallentamenti rispetto a quanto previsto dal Libro bianco a causa della complessità dei provvedimenti legislativi e amministrativi e per le opposizioni e resistenze interne. È stato poi significativo l'intervento della Marina militare in diverse operazioni navali nel Mediterraneo con il fine di effettuare operazioni di ricerca e soccorso per i migranti ma anche contrastare il traffico di esseri umani ¹⁹⁴.

¹⁹³ GRECO E. , "Scegliere per contare. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2014". *Quaderni IAI*, No. 11 (luglio 2014), pp. 48-54.

https://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_11.pdf

¹⁹⁴ GRECO E. , RONZITTI N. , "Rapporto sulla politica estera italiana: il governo Renzi. Edizione 2016". *Quaderni IAI*, No. 17 (luglio 2016), pp. 47-50.

https://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_17.pdf

Nel 2017 e 2018 l'Italia ha ribadito il suo impegno alle missioni militari internazionali ponendo particolare attenzione a due regioni chiave: l'area euro-mediterranea e quella euro-asiatica che vengono considerate di rilevante importanza geostrategica per il paese.

Le operazioni si sono concentrate su diverse questioni, tra cui rientrano: la lotta contro il terrorismo, la sicurezza nel Mediterraneo e la partecipazione alle missioni promosse dalle Nazioni Unite per garantire la pace e stabilità internazionale. In particolar modo, l'Italia ha mostrato un grande impegno nella lotta al terrorismo di matrice etnico-confessionale. Nel quadro europeo, l'Italia si è mostrata favorevole all'attuazione della PESCO contribuendo a trovare una posizione comune di compromesso tra Francia, Germania e Spagna. Anche l'impegno verso la NATO non è venuto meno mantenendo il dialogo con la Russia nonostante le forti oscillazioni con l'alleato americano, in cambio l'Italia ha richiamato l'attenzione dell'organizzazione atlantica nei confronti della regione mediterranea. Infatti, a mettere nuovamente in dubbio la capacità dell'Italia nel campo della difesa è stata la mancata attuazione della riforma prevista dal Libro bianco. Questo ritardo rischia di pregiudicare la credibilità nazionale a livello europeo soprattutto nel momento in cui la PESCO richiede una forte volontà e capacità di investimento. Nel 2018 l'Italia si è trovata ad affrontare tre grandi sfide, per cui sono necessarie azioni concrete.

In primo luogo, lo scarso coordinamento con alleati come la Francia coinvolti in varie operazioni nel continente africano richiede l'attuazione di una strategia condivisa per la stabilizzazione dell'area del Sahara e del Sahel. È necessario avanzare delle proposte reali sia in ambito militare che diplomatico attraverso una stretta cooperazione con l'alleato francese ma anche con gli altri paesi europei avviando delle iniziative bilaterali e multilaterali con gli stati nordafricani.

In secondo luogo, è necessario stare al passo con gli sviluppi interni sulla cooperazione e integrazione europea della difesa nel quadro della PESCO. A tal fine, l'Italia deve cercare di inserirsi quanto più possibile nel motore franco-tedesco a livello politico, militare e industriale coltivando le relazioni con i paesi dell'Europa balcanico-danubiana.

Infine, è necessario garantire la sostenibilità, l'efficacia e l'efficienza dello strumento militare italiano considerando il rafforzamento della componente

industriale e tecnologica nazionale ¹⁹⁵.

Dal 2018 in poi l'Italia ha mostrato a livello operativo un impegno costante sia quantitativo che qualitativo nelle operazioni internazionali in corso, nelle quali rientrano quelle promosse dalla NATO in Afghanistan e nei paesi Baltici nel quadro di deterrenza e difesa nei confronti della Russia. Il biennio 2019-2020 ha presentato una certa continuità e miglioramento soprattutto nelle spese destinate al settore della difesa con una più efficace allocazione delle risorse. Si tratta di un ulteriore passo che si avvicina all'obiettivo stabilito nello scenario transatlantico in seguito all'impegno assunto dagli stati membri nel 2014 che consisteva nel raggiungere una spesa militare pari al 2% del PIL nazionale entro il 2024. Un ulteriore elemento di continuità è rappresentato dal consenso espresso dall'Italia verso la necessità di maggiore cooperazione tra NATO e Unione Europea in vista di proporre un salto di qualità verso un vero e proprio partenariato strategico tra le due organizzazioni. In quest'ottica è stata firmata nel 2020 la lettera congiunta da parte dei ministri della Difesa di Italia, Francia, Germania e Spagna che mira a rilanciare l'Europa della difesa. L'Italia ha quindi portato avanti l'obiettivo di proseguire sulla strada verso una maggiore cooperazione e integrazione sia nel quadro europeo sia in quello transatlantico secondo una logica *win-win*, ossia di benefici reciproci, che prospetta nuove opportunità di collaborazione sia bilaterale che multilaterale nella difesa.

Un'ulteriore questione che è emersa durante questo biennio è relazionata alla pandemia Covid-19 che però non ha avuto un grande impatto nel settore della difesa. Dal canto loro, le forze armate hanno rappresentato un elemento rilevante nella gestione della pandemia in quanto hanno apportato un importante contributo attraverso l'intervento della sanità militare. Nonostante il paese sia stato colpito profondamente dalla pandemia, ha mantenuto un grande impegno nelle missioni internazionali aumentando il bilancio della difesa. In linea con questo approccio, il governo ha adottato tre scelte significative per il potenziamento della capacità delle forze armate per la difesa collettiva e la gestione delle crisi. Innanzitutto, ha aderito al programma anglo-svedese *Tempest* per la realizzazione di un velivolo da combattimento di sesta generazione, poi, ha partecipato insieme ad altri nove stati

¹⁹⁵ GRECO E. , "L'Italia al bivio. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2018". *Quaderni IAI*, No. 19 (luglio 2018), pp. 81-90.

https://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_19.pdf

europei al progetto per rafforzare la difesa aerea antimissile delle forze NATO e, infine, ha contribuito allo sviluppo di una nuova generazione di elicotteri ¹⁹⁶.

Il 2021 è stato un anno che ha portato diverse novità nel settore della difesa italiana dettate dalla necessità di rivestire un ruolo quanto più proattivo nel promuovere stabilità e sicurezza nelle aree di maggiore interesse. Nell'ultimo periodo, l'Italia ha investito soprattutto nelle missioni internazionali dispiegate nella regione del "Mediterraneo allargato" per favorire la cooperazione e i rapporti con paesi terzi. Un evento significativo è rappresentato dal ritiro della NATO dall'Afghanistan terminato nel 2021 che ha posto fine allo sforzo militare più impegnativo messo in campo dall'Italia dal 1945, considerando il personale e le risorse impiegate. Tuttavia, prosegue l'impegno militare in Medio Oriente tramite le nove missioni attive. L'attenzione sul Mediterraneo è stata poi sottolineata dal Documento programmatico pluriennale per la difesa 2021-2023 (Dpp) che consiste nella definizione di impegni crescenti e una presenza più forte delle forze armate delineando in questo modo le priorità per l'apparato militare. Attraverso questo documento, il Ministero della Difesa ha incluso anche lo spazio e cyber nei nuovi settori operativi delle forze armate stanziando significativi investimenti, seguendo in questo modo la strategia della NATO ufficializzata negli anni precedenti.

Inoltre, nel 2021 si è verificato un ulteriore segnale di sviluppo, per la prima volta il Ministero della Difesa ha adottato una direttiva sulla politica industriale nel settore della difesa. In questo modo, è stata fornita al sistema italiano una direzione strategica con l'obiettivo di avvicinare gli attori istituzionali e privati secondo una visione integrata del paese. In questo stesso ambito, a Roma si è svolto il NATO Industry Forum nel 2021, il principale incontro biennale che favorisce il dialogo circa lo sviluppo dell'industria dell'aerospazio, della sicurezza e della difesa.

In riferimento al quadro europeo, l'Unione rappresenta un elemento essenziale per la cooperazione tra stati membri anche nel settore dell'industria della difesa. L'Italia si è impegnata investendo risorse considerevoli nella Cooperazione strutturata permanente in quanto rientra nell'interesse generale degli stati rendere la spesa

¹⁹⁶ NELLI FEROCIF. , DESSÌ A. , "Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2020". *Istituto Affari Internazionali*, (gennaio 2021), pp. 33-39.

<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681735.pdf>

militare più efficace riducendo così le duplicazioni e favorendo le economie di scala. L'Italia si posiziona seconda dietro la Francia per partecipazione ai progetti inserendosi nella "PESCO 4" in coordinamento con la Germania e Spagna sulla governance dei programmi promossi¹⁹⁷.

Nel 2022 il tema della difesa e della sicurezza è stato riportato al centro dell'agenda politica a causa della guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina. Questo evento ha provocato un forte impatto sulla visione del ruolo italiano all'interno dell'alleanza atlantica. Nel quadro della NATO, in giugno del 2022, è stato approvato il nuovo concetto strategico al summit di Madrid. Questo documento è stato prodotto in seguito al ritorno della guerra su ampia scala in Europa e dal processo di rinnovamento all'interno dell'alleanza. Particolare attenzione viene posta verso la Russia vista come una tra le principali sfide nell'area euro-atlantica ma viene riconosciuta al contempo l'assertività crescente della Cina. L'emergente interesse della NATO nei confronti dell'area dell'Indo-Pacifico costituirà un'opportunità e una sfida per il coinvolgimento italiano all'interno dell'alleanza aprendo le porte a possibilità di cooperazione politica, militare e tecnologica tra i paesi avanzati filo-occidentali e gli stati appartenenti a questa area.

Per quanto riguarda più da vicino la dimensione italiana, la preoccupazione principale deriva dal fianco sud identificato come potenziale fonte di instabilità anche se considerata con meno timore rispetto alla minaccia orientale e al rischio di terrorismo internazionale di matrice islamista. Considerando poi gli sviluppi nel corso del 2022, la Russia rappresenta certamente la minaccia più diretta e significativa alla sicurezza dell'Europa e in chiave transatlantica. Nonostante l'impegno promosso sul fianco est, non sono state tralasciate le altre aree di intervento autorizzando missioni in territori extra europei, come: in Libia e in Iraq. A causa del grande numero delle missioni attualmente in corso, la sfida principale per l'Italia risiede nel cercare di mantenere il proprio contributo nei confronti delle forze alleate attraverso la continuità nell'impegno militare assunto e, di assicurare al contempo le risorse per le missioni militari nell'area del Mediterraneo allargato.

¹⁹⁷ NELLI FEROCI F. , DESSÌ A. , "Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2021". *Istituto Affari Internazionali*, (febbraio 2022), pp. 37-41.

<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893682367.pdf>

Il perseguimento da parte del paese di questi obiettivi ha ancora una volta mostrato la credibilità dell'Italia come uno dei principali stati partecipi ed attivi sia nel teatro europeo che in missioni fuori area. Infatti, la strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo ha ribadito la volontà dell'Italia di essere un punto di riferimento per gli alleati nel quadro NATO. Di fronte a questi nuovi presupposti risulta sempre più necessario colmare le lacune capacitive che l'Italia ha dimostrato negli anni ¹⁹⁸.

Il primo punto da considerare è il bilancio destinato alla difesa che risulta stagnante e compromesso dall'inflazione anche in futuro potrebbero verificarsi tagli alla spesa a causa della situazione economica del paese. L'obiettivo di spesa del 2% del PIL stabilito nel 2014 nel quadro della NATO è, ad oggi, ancora distante da l'1,5% stanziato nel bilancio per l'anno 2022. La principale sfida per il nuovo esecutivo si configura nella capacità di incrementare in maniera immediata e considerevole il bilancio destinato al settore della difesa. Infatti, la struttura militare italiana presenta tuttora delle debolezze che richiedono ulteriori investimenti nell'acquisizione di sistemi d'arma a fronte di una spesa insufficiente nell'addestramento e nelle operazioni militari prospettando quindi la necessità di una nuova riforma delle forze armate che aumenti l'efficacia e l'efficienza.

Nonostante la presenza di queste lacune, l'Italia ha partecipato e sostenuto l'elaborazione di iniziative comuni sia in ambito transatlantico che europeo in una prospettiva di sinergia e cooperazione con entrambe le organizzazioni. In particolar modo, ha partecipato attivamente al rafforzamento dell'industria europea della difesa e alla definizione della Bussola strategica europea approvata in marzo del 2022 da parte dei capi di stato e governo europei. Questo documento è frutto di uno sforzo condiviso da parte delle istituzioni e dei paesi europei che presenta un forte carattere intergovernativo e costituisce un ulteriore sviluppo in direzione di un'Europa della difesa in grado di tutelare gli interessi e la sicurezza secondo una prospettiva di difesa maggiormente condivisa ¹⁹⁹.

¹⁹⁸ NELLI FEROCI F. , GORETTI L. , “L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2022”. *Istituto Affari Internazionali*, (gennaio 2023), pp. 40-45.

<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893682800.pdf>

¹⁹⁹ CALCAGNO E. , MARRONE A. , NONES M. , “La Bussola strategica UE e dodici sfide per l'Italia”. *Istituto Affari Internazionali*, (giugno 2022), pp. 1-4.

<https://www.jstor.org/stable/resrep42505>

La crisi ucraina ha dimostrato come il quadro europeo della difesa sia ancora limitato nei tempi e nelle modalità di attuazione. Tuttavia, è necessario procedere con cautela in quanto un tempestivo rafforzamento delle forze armate nazionali potrebbe portare a una modalità scoordinata per l'acquisizione di mezzi da fornitori extra europei indebolendo in questo modo le iniziative promosse nel campo della PESCO. La via preferibile è il ricorso al co-finanziamento europeo che ha stanziato mezzo miliardo di euro nel quadro EDIRPA per acquisti congiunti. Questo strumento cerca di minimizzare la frammentazione e la duplicazione delle acquisizioni tra gli stati dell'Unione Europea ²⁰⁰.

Il 2022 rappresenta anche l'avvio dell'assegnazione delle risorse previste dal Fondo Europeo per la Difesa (EDF) che ammontano a circa 1.2 miliardi di euro destinati a progetti di ricerca e sviluppo di tecnologie innovative. In questo contesto spicca il ruolo dell'Italia come secondo paese per entità partecipanti alle proposte selezionate.

Nel complesso, considerando tutti gli elementi esaminati in questa sede, nel 2023 l'Italia si pone come obiettivo primario quello di perseguire e concretizzare le iniziative intraprese ponendo anche particolare attenzione alle opportunità emerse nell'area euro-atlantica cercando di trasformare le priorità strategiche del paese, definite nei governi precedenti, in azioni concrete attraverso finanziamenti e decisioni operative ²⁰¹.

Il paese ha poi sostenuto la costruzione della difesa europea attraverso un approccio tradizionale che tiene in debita considerazione l'alleato atlantico. La concezione avanzata dall'Italia, infatti, non è quella di opposizione ma piuttosto di collaborazione e sinergia tra l'Unione Europea e la NATO. Alla base di questa visione risiedono due elementi: da un lato, le forti relazioni bilaterali con gli Stati Uniti che vengono percepite come una fonte di garanzia ultima alla sicurezza europea ma anche come contrappeso alla coppia franco-tedesca nel processo di

²⁰⁰ EUROPEAN COMMISSION , “European Commission proposes €500 million instrument for common defence procurement - EDIRPA”. *Defence Industry and Space*, (19 July 2022). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-commission-proposes-eu500-million-instrument-common-defence-procurement-edirpa-2022-07-19_en

²⁰¹ NELLI FEROCI F. , GORETTI L. , “L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2022”. *Istituto Affari Internazionali*, (gennaio 2023), pp. 46-48. <https://www.iai.it/sites/default/files/9788893682800.pdf>

integrazione europea e, dall'altro lato, la necessità di allineare i requisiti NATO e dell'Unione Europea dato che le forze armate italiane sono inserite nel quadro dell'alleanza atlantica. In aggiunta, la sicurezza nazionale si trova in una posizione di forte interdipendenza transatlantica a causa della presenza di armi nucleari tattiche americane sul territorio italiano.

Infine, l'Italia si è da sempre mostrata promotrice e sostenitrice di vari progetti di integrazione europea per rendere l'organismo più forte e compatto e, questo è stato evidenziato, per esempio, dall'impegno concreto in ambito PESCO e EDF che mira al raggiungimento di un maggiore livello di autonomia strategica. Il sostegno italiano verso queste iniziative è profondamente radicato e questo si evince anche dall'ampio consenso espresso sia all'interno della comunità politica sia da parte degli addetti ai lavori ²⁰².

Nel paragrafo successivo andremo quindi ad analizzare il contributo dell'Italia apportato alle maggiori iniziative e alle agenzie di armamenti nel settore della difesa ponendo particolare attenzione al ruolo svolto da Leonardo, il maggiore gruppo industriale italiano che opera nel settore della difesa.

4.2 Il contributo dell'Italia verso le organizzazioni e i programmi di difesa

Nel tempo l'Italia si è confermata una ferma sostenitrice della cooperazione e dell'integrazione nel campo della difesa europea. Le ragioni di questo continuo supporto italiano sono da ricercare in vari fattori.

In primo luogo, il Ministero della Difesa ritiene che la difesa europea sia una condizione necessaria per garantire anche una più efficace protezione della sicurezza nazionale. In aggiunta, la difesa europea rappresenta un obiettivo storico della diplomazia italiana che si allinea con gli interessi perseguiti dal paese.

Per ultimo, la stessa industria della difesa nazionale ritiene opportuno dedicare ulteriori investimenti pubblici europei e maggiori sinergie industriali mentre, per quanto riguarda la comunità politica e l'opinione pubblica hanno sempre espresso

²⁰² SABATINO E. , MARRONE A. , "L'Europa della Difesa nel nuovo dis(ordine) mondiale: scelte per l'Italia". *Istituto Affari Internazionali*, (dicembre 2020), pp. 12-15.
https://www.iai.it/sites/default/files/iai2020_it.pdf

un vasto consenso verso l'idea di difesa europea.

Considerando questi elementi, non stupisce il costante impegno promosso dall'Italia nel settore della difesa che ha apportato rilevanti contributi sia verso le agenzie degli armamenti europee che, per quanto riguarda i principali programmi di difesa ²⁰³.

Per l'Italia, infatti, l'Europa rappresenta una scelta strategica sia nell'ambito della difesa che nel settore dell'industria.

Dal 1970 l'Italia è stata una dei maggiori partner coinvolti nei progetti collaborativi di armamenti mostrando favore verso l'adesione a programmi e iniziative promosse a livello europeo. Sono comunque emersi dei timori nella tutela degli interessi industriali in materia di politica estera e di difesa per cercare di preservare il proprio vantaggio industriale nel tentativo di proteggere le competenze tecnologiche ritenute strategiche per le esigenze dell'industria della difesa nazionale e l'autonomia delle loro forze armate.

Tuttavia, l'Italia non è il solo esempio isolato ma anche altri stati europei, come la Francia e il Regno Unito, hanno mostrato una inclinazione positiva e favorevole verso la partecipazione alle iniziative per le acquisizioni congiunte di armamenti e verso i programmi volti a raggiungere maggiore integrazione ²⁰⁴.

La partecipazione italiana all'OCCAR e all'EDA

In novembre del 1996, l'Italia, la Francia, la Germania e il Regno Unito hanno firmato una convenzione istituendo l'organizzazione intergovernativa per la cooperazione congiunta in materia di armamenti (OCCAR). Alla base della sua costituzione risiede la volontà di agevolare le acquisizioni nazionali attraverso programmi collaborativi europei all'interno di una struttura istituzionalizzata, permanente e autonoma.

²⁰³ MARRONE A. , "Italy, a steady supporter of European Defence". *Clingendael*, (6 November 2017).

<https://www.clingendael.org/publication/italy-steady-supporter-european-defence>

²⁰⁴ CALCARA A. , "Italy's defence policy in the European context: the case of the European Defence Agency". *Contemporary Italian Politics*, vol. 9 - Issue 3 (November 2017), pp. 280-281.

<https://doi.org/10.1080/23248823.2017.1396064>

Per consultare le caratteristiche specifiche di questa organizzazione si rimanda al secondo capitolo paragrafo 2.2.

Per quanto riguarda il ruolo svolto dall'Italia, la ratifica alla convenzione OCCAR non ha richiesto un lungo dibattito parlamentare in quanto il consenso è stato espresso quasi all'unanimità. Questo atteggiamento ha sottolineato quanto fosse importante per l'Italia partecipare a un'organizzazione tale. Questo evento rappresenta un cambiamento significativo nel dibattito parlamentare in merito alle questioni industriali e di difesa in Italia in quanto il paese ha definito in maniera chiara e precisa la sua politica verso la collaborazione internazionale evidenziando il proprio impegno nella partecipazione a strutture di questo genere.

Come primo obiettivo, l'Italia si propone di partecipare alle attività dell'organizzazione tutelando al contempo gli interessi delle industrie di difesa controllate dallo stato. In questo modo l'Italia ribadisce la volontà di aderire all'organizzazione su un piano di parità con gli altri stati membri preservando le proprie prerogative nazionali dopo la partecipazione. L'Italia ha mostrato un coinvolgimento attivo durante la fase iniziale della cooperazione ricevendo diverse nomine in alcune prestigiose posizioni istituzionali. Durante il suo mandato l'Italia ha poi risolto la questione definendo i punti del programma su cui esistevano opinioni differenti tra Francia e Germania.

Inoltre, il forte interesse dimostrato dall'Italia viene sottolineato da due tendenze: da un lato, il paese partecipa a sette dei tredici progetti gestiti da OCCAR, mentre, dall'altro lato, l'Italia ha mostrato l'intenzione di fare affidamento in larga misura sulle competenze dell'organizzazione. Per quanto riguarda il primo punto, di notevole rilevanza è il progetto franco-italiano FREMM avviato nel 2002 per la produzione di fregate multi-missione. In secondo luogo, le autorità italiane di difesa hanno deciso affidare all'OCCAR il programma di approvvigionamento del nuovo pattugliatore (PPA) e le navi di supporto logistico (LSS) rappresentando un caso eccezionale a livello europeo.

Per quanto riguarda il PPA è un programma innovativo di pattugliatori che permette a questa nuova generazione di navi di affrontare dinamiche complesse ma anche svolgere molteplici operazioni interoperabili tra i paesi NATO e UE. Questi mezzi sono stati pensati per svolgere diversi compiti militari e per operare anche in tempo

di pace, per esempio, durante interventi di carattere umanitario.

Con riferimento al programma *Logistic Support Ship* (LSS), esso prevede la collaborazione tra la Francia e l'Italia per la realizzazione di navi di supporto logistico interoperabili prodotte con materiali che rispettano le normative ambientali e quindi per sostituire la vecchia generazione. Queste navi sono state progettate con capacità "dual use", ovvero per supportare sia operazioni militari che civili in grado da poter essere adottate in molteplici missioni.

Tuttavia, nonostante questo atteggiamento proattivo nei programmi presentati, l'Italia si è ritirata dal progetto A400M giustificandosi con ragioni legate alla protezione delle industrie nazionali. L'aereo A400M di trasporto tattico e strategico soddisfa le esigenze di un trasporto efficiente nelle operazioni militari e rappresenta il principale progetto gestito dall'OCCAR sia in termini finanziari che per l'ambizione strategica che questo programma comporta. Inizialmente, nel luglio del 2000, l'Italia aveva firmato la partecipazione al progetto ma l'anno seguente il governo di centro-destra decise di abbandonare il programma per motivazioni di carattere tecnico-operativo. Per cercare di comprendere meglio questa controversia è necessario considerare il ritorno industriale concesso alle aziende italiane. Infatti, la quota industriale era direttamente proporzionale agli ordini effettuati da ciascun paese. Dal momento che l'Italia aveva ordinato solo sedici aerei il ritorno all'industria aerospaziale italiana era quindi molto limitato. Il ritiro dal programma ha evidenziato il fatto che il paese teneva in considerazione in primis i benefici industriali e il soddisfacimento dei propri interessi industriali nazionali. Per sfuggire dall'emarginazione, l'Italia ha diversificato le strategie per proteggere il proprio mercato e le proprie esportazioni avvicinandosi agli Stati Uniti e al Regno Unito per poter sostenere la concorrenza franco-tedesca.

Il governo italiano indipendentemente dalla sua ideologia politica ha sempre riservato una particolare attenzione alla stretta relazione tra lo stato e il settore industriale della difesa seguendo questa direttrice nelle decisioni estere relative alla difesa. Una decisione importante in questo settore è stata la scelta di aderire all'Agenzia europea per la difesa che ha l'obiettivo di promuovere progetti di difesa secondo una visione collaborativa. Questa organizzazione è stata istituzionalizzata nel 2004 tramite un'Azione comune assumendo piene capacità a metà del 2005.

Durante questo periodo, l'Italia ha svolto un ruolo significativo guidando i lavori del gruppo consultivo al fine di definire le competenze e i compiti della nuova agenzia. In questo contesto ha mediato tra le differenti posizioni assunte dal Regno Unito e dalla Francia rendendo quindi possibile il raggiungimento di un compromesso. Per conoscere più nello specifico la struttura di questa organizzazione consultare il secondo capitolo paragrafo 2.3.

Nonostante le proposte avanzate durante la presidenza italiana, l'avversione mostrata da alcuni paesi europei ha portato al ridimensionamento del ruolo e delle funzioni svolte dall'agenzia anche se nel complesso gli altri stati membri hanno apprezzato il ruolo da mediatore svolto dall'Italia. Infatti, questo suo atteggiamento proattivo ha avuto una grande riconoscenza con la nomina di un generale italiano come direttore degli armamenti dell'Agenzia nel 2004.

Analizzando da vicino l'operato compiuto dall'Italia è possibile concentrare l'attenzione su tre aspetti principali. In primo luogo, il paese attraverso l'organizzazione tenta di rilanciare il suo ruolo di "avanguardia" nel processo di integrazione europea in quanto vi era il timore di una forte marginalizzazione a causa degli accordi bilaterali conclusi tra Francia e Regno Unito. L'Italia teme di essere posta ai margini del nucleo europeo dopo che ha impostato la sua politica estera nel dopoguerra sul pilastro europeo e atlantico. Un secondo elemento riguarda la positiva considerazione che l'Italia nutre verso l'agenzia in quanto è concepita come strumento utile per far fronte alla riduzione dei bilanci della difesa e nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico. Per ultimo, il paese ha puntato molto alla costruzione di questo tipo di organizzazione in quanto gioca un ruolo fondamentale nelle attività relazionate all'acquisizione, alla ricerca e allo sviluppo comune tra i vari stati europei²⁰⁵. Per queste ragioni, l'Italia ha mantenuto un impegno costante e attivo nel contesto dell'EDA durante gli anni. Secondo quanto riportato dai dati, è stato uno dei paesi maggiormente attivi e coinvolti nelle iniziative dell'organizzazione. Per esempio, l'Italia ha svolto un ruolo guida nello sviluppo di un sistema aereo pilotato a distanza (RPAS) che riguarda attività di cooperazione per la manutenzione di droni e nella formazione dei piloti.

²⁰⁵ CALCARA A. , "Differentiated Integration in the European Defence Field: the Italian Case". *European Review of International Studies*, vol. 6, No. 2 (2019), pp. 78-83. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26860762>

Attraverso questo progetto l'aeronautica militare italiana ha acquisito una notevole esperienza grazie alle attività svolte presso la base aerea di Amendola. In questo contesto di particolare rilevanza per l'Italia sono state valutate delle considerazioni industriali ed economiche.

In febbraio del 2016 è stato concluso un contratto per l'avvio del progetto *Enhanced RPAS Automation* (ERA) tra l'Agenzia europea per la difesa e un consorzio multinazionale che è stato sostenuto da cinque stati membri dell'UE, tra cui anche l'Italia con particolare interesse da parte di Leonardo. Questa azienda si propone anche di collaborare nel settore dei veicoli aerei da combattimento non pilotati (UCAV) per la realizzazione di un futuro drone di sorveglianza dell'Unione Europea. Un ulteriore progetto degno di nota riguarda le 'Unità Mediche Modulari Multinazionali' sviluppato in seguito a una proposta italiana. Nel maggio del 2011, l'Italia ha elaborato un piano per il coordinamento dello sviluppo e dell'approvvigionamento di ospedali da campo mobili assumendo in seguito la sua guida. Il programma mira a rifornire gli ospedali da campo con attrezzature avanzate e personale altamente qualificato ed è particolarmente significativo in quanto cerca di aumentare la complementarità con le attività sviluppate all'interno della NATO.

Nel complesso, l'Italia ha partecipato ampiamente alle attività dell'EDA e ha acquisito posizioni politiche strategiche all'interno dell'agenzia grazie all'esperienza del suo personale militare ²⁰⁶.

Vi sono però alcuni aspetti problematici della partecipazione italiana all'Agenzia europea per la difesa. In primo luogo, la sfera italiana è rimasta a lungo preoccupata dal modo in cui la Francia esercita la propria influenza sulle attività dell'agenzia. La questione si è aggravata in seguito all'accordo franco-britannico che ha portato alla firma di un trattato bilaterale con la Germania per progredire nel settore aeronautico. A questo si aggiunge il desiderio di rafforzare le relazioni con la Francia e la Germania a seguito delle divergenze emerse dall'intervento degli alleati

²⁰⁶ CALCARA A., "Italy's defence policy in the European context: the case of the European Defence Agency". *Contemporary Italian Politics*, vol. 9 - Issue 3 (November 2017), pp. 286-288.
<https://doi.org/10.1080/23248823.2017.1396064>

in Iraq. Per queste ragioni, nel tempo, l'Italia ha cercato di riaffermare il proprio ruolo nell'agenzia considerata essere l'unico quadro istituzionale multilaterale in grado di evitare la potenziale marginalizzazione delle attività dell'industria della difesa italiana ma capace di promuovere la cooperazione nella difesa.

Per quanto riguarda la partecipazione dei paesi membri all'Agenzia, l'EDA dal 2006 raccoglie i dati pubblicando un rapporto annuale sulla spesa degli stati membri nel settore della difesa in conformità con la decisione del comitato direttivo ministeriale dell'agenzia presa in novembre del 2005. I ministri della Difesa dei ventisette paesi membri forniscono i dati all'agenzia che pubblica le cifre aggregate sul proprio sito web attraverso i rapporti "Defence data" in cui i dati vengono presentati a prezzi costanti sia per tenere in considerazione l'inflazione che per consentire un confronto tra i diversi anni.

Inoltre, a partire dal 2017, l'analisi dell'agenzia è stata ulteriormente arricchita dalla revisione annuale coordinata sulla difesa (Coordinated Annual Review on Defence - CARD) in collaborazione con lo Stato maggiore militare dell'Unione Europea (EUMS) che fornisce una visione sul panorama della difesa europea individuando nuove opportunità di collaborazione per lo sviluppo di capacità militari al fine di migliorare la coordinazione e la coesione tra gli stati membri.

Fino a questo momento sono stati conclusi due cicli completi, il primo ciclo 2019-2020 individua sei specifiche aree di interesse dove è necessario intensificare la cooperazione; mentre, il secondo ciclo 2021-2022 evidenzia l'esigenza di rafforzare la sicurezza e la difesa europea soprattutto considerando l'evoluzione del contesto geopolitico che ha riportato la guerra in Europa a causa dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina ²⁰⁷.

Secondo l'ultimo rapporto "Defence Data 2020-2021", la spesa totale degli stati membri ammonta a 214 miliardi di euro confermando il settimo anno consecutivo di crescita. In gran parte degli stati membri si può rilevare una forte inclinazione verso l'acquisto di equipaggiamenti ultimati, mentre risorse minori vengono destinate al campo della ricerca e dello sviluppo della difesa. Questa tendenza potrebbe essere ulteriormente accentuata dal contesto attuale di sicurezza.

²⁰⁷ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, "Coordinated Annual Review on Defence".
[https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

Infatti, le dichiarazioni degli stati membri a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina sostengono un aumento della spesa anche nei prossimi anni, come indicato dal rapporto CARD 2022. Questo segnale è positivo in quanto potrebbe compensare la spesa insufficiente sostenuta negli anni precedenti.

Nel 2021 i ventisei paesi membri dell'agenzia hanno speso complessivamente 214 miliardi di euro per la difesa, di cui 52 miliardi destinati agli investimenti (+ 16% rispetto al 2020). A queste cifre l'Italia ha contribuito con un totale di 27.4 miliardi di euro e 6 miliardi di investimenti. La percentuale del PIL per le spesa di difesa è stata registrata attorno al 1,5%. Questi dati mostrano come, da un lato, la spesa per la difesa è riuscita a neutralizzare l'impatto economico causato dalla pandemia Covid-19, ma, dall'altro lato, la spesa comunitaria rimane comunque ancora al di sotto degli standard di riferimento. Infatti, gli stati dovrebbero spendere ancora cinquanta miliardi per raggiungere il parametro di riferimento fissato al 2% del PIL destinato al settore della difesa. Al fine di prevenire ulteriori frammentazioni nel panorama della difesa dell'UE e promuovere maggiore coesione, gli stati membri necessitano di incrementare in maniera efficiente il loro bilancio in modo da gestire i piani di difesa attraverso un approccio coordinato e programmi europei congiunti. Questa constatazione assume un valore ancora più significativo se si prendono in considerazione le risorse economiche destinate al settore della difesa da parte di altri grandi attori internazionali come gli Stati Uniti e la Cina. Nel 2021 gli Stati Uniti hanno sostenuto la maggior spesa per la difesa per un totale di 686 miliardi di euro, seguiti dalla Cina con 241 miliardi di euro e poi dai paesi europei con 214 miliardi di euro ²⁰⁸.

Infine, il rapporto annuale pubblicato dall'EDA nel 2022 ha sottolineato come il ritorno della guerra sul suolo europeo ha scosso le fondamenta dell'architettura di difesa europea.

Davanti a questo scenario, gli stati europei hanno reagito con fermezza e determinazione apportando un contributo significativo alle forze armate ucraine che è stato supportato da un collettivo aumento della spesa per la difesa. Questo nuovo contesto bellico ha evidenziato ancora una volta le lacune esistenti e le possibili

²⁰⁸ EUROPEAN DEFENCE AGENCY , "EDA Defence Data 2020-2021. Key findings and analysis". (2020-2021).

<https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda---defence-data-2021---web---final.pdf>

carenze future all'interno delle forze armate degli stati europei. Per questa ragione, l'EDA ha incrementato le sue energie per aiutare a coordinare una risposta congiunta, per esempio, approfondendo anche il suo coinvolgimento nella PESCO e ha supportato gli stati membri e la Commissione nello sviluppo del programma annuale del Fondo europeo per la difesa. Parallelamente l'EDA ha continuato a contribuire all'attuazione dei due programmi precursori del fondo: PADR e EDIDP assumendo posizioni di responsabilità²⁰⁹.

Il contributo italiano ai principali programmi di difesa

L'Italia oltre ad avere un atteggiamento proattivo verso le due agenzie di armamenti, come analizzato nel paragrafo precedente, ha mostrato un'attitudine partecipe ed attiva anche nei confronti delle iniziative europee di difesa. Di seguito prenderemo in considerazione la partecipazione dell'Italia alla Cooperazione strutturata permanente (PESCO) e al Fondo Europeo per la Difesa (EDF).

Alla fine del 2017, il Consiglio europeo ha approvato l'avvio della PESCO in seguito all'adozione della nuova strategia globale per la politica estera e di sicurezza nel 2016. Questo strumento offre un quadro di cooperazione fondato su impegni vincolanti per rafforzare la sicurezza e tutelare gli interessi europei davanti a crisi e minacce esterne.

Nell'ambito della PESCO i paesi membri si incontrano annualmente per confrontarsi su progetti di cooperazione militare al fine di sviluppare in maniera congiunta equipaggiamenti terrestri, aerei, navali, spaziali o cibernetici ma anche per omogeneizzare le attività di addestramento, le infrastrutture e le basi militari.

Nel primo anno di vita, gli stati membri hanno incrementato le risorse economiche e militari di diciassette progetti già in corso di realizzazione. Tra le novità spicca per importanza il progetto *Medium Altitude Long Endurance* (MALE) che prevede la realizzazione di un drone europeo attraverso la cooperazione tra vari stati, in cui è stata messa in risalto una forte partecipazione della Germania e un importante ruolo italiano svolto da Leonardo. Questo programma potrebbe stimolare

²⁰⁹ EUROPEAN DEFENCE AGENCY , "Annual Report 2022". (8 May 2023).
https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-annual-report-2022_en-web.pdf

l'inclusione di altri stati europei per consentire l'impiego delle economie di scala che permetterebbero di sostenere la concorrenza con i prodotti fabbricati dagli Stati Uniti. Solo una cooperazione congiunta permette la realizzazione di questa iniziativa sottolineando anche per l'Italia la necessità di individuare le priorità salienti per non sprecare risorse su proposte che non hanno possibilità di realizzarsi sul lato militare-industriale in un prossimo futuro.

Seguendo queste indicazioni, particolare attenzione viene dedicata anche dall'Italia nel campo spaziale verso i progetti *EU Radio Navigation Solution* e *Autonomous Sovereign EU Military Space Situational Awareness Capability*.

Il primo programma è guidato dalla leadership francese e ha lo scopo di realizzare capacità militari di geo-localizzazione e navigazione satellitare appoggiandosi a Galileo, programma per la realizzazione di un sistema di navigazione satellitare.

Il secondo programma è invece posto sotto la guida italiana, con un forte sostegno francese, e mira a proteggere i sistemi e le basi spaziali degli stati europei. Anche in questo ambito risulta essenziale unire gli sforzi dei paesi europei in quanto nessuno stato preso singolarmente è in grado di sostenere la rivalità delle altre potenze continentali, come: gli Stati Uniti, la Cina e la Russia. Di conseguenza, è opportuno selezionare le iniziative più ambiziose secondo le capacità e gli investimenti economici in modo da allocare in maniera efficiente le risorse degli stati europei. I progetti presentano comunque una geometria variabile comprendendo cooperazioni bilaterali, come quelle italo-francesi nel settore spaziale, ma anche multilaterali con più di dieci stati partecipanti come nel caso del veicolo a pilotaggio remoto. All'interno della struttura della PESCO si può rilevare una significativa collaborazione tra le capitali europee più importanti grazie all'avvio e allo sviluppo di numerosi progetti.

Tuttavia, persiste ancora oggi una certa frammentazione nell'impegno degli stati membri e questo può essere motivato dal carattere volontario e individuale che caratterizza le proposte dei progetti. Considerando questo elemento, anche per l'Italia, è necessario individuare le priorità e le risorse adeguate in modo da presentare progetti credibili per favorire la partecipazione di quanti più stati possibile. Di eguale rilevanza è l'inclusione delle maggiori industrie della difesa nazionale per conferire più autorevolezza e credibilità.

È opportuno considerare anche la partecipazione a progetti condotti da grandi paesi che esercitano la leadership in un determinato settore in quanto rappresentano la soluzione più efficace per il raggiungimento di risultati concreti in tempi e con costi adeguati ²¹⁰.

L'attiva partecipazione dell'Italia nel quadro PESCO è dovuta a differenti motivi. In primo luogo, il paese cerca di usufruire delle sinergie economiche derivanti dalla collaborazione tra i vari stati. Questo perché l'Italia non partecipa ad una alleanza regionale o bilaterale, come la Nordefco che coinvolge per esempio i paesi scandinavi o la Visegrad che comprende quelli dell'Europa orientale. Alla luce di questa condizione, l'Italia cerca di svolgere un ruolo rilevante nella PESCO per agevolare l'acquisizione congiunta di capacità militari e, di conseguenza, per ridurre il problema della frammentazione.

Nel quadro PESCO l'Italia è riuscita nel tempo a svolgere un ruolo di leadership posizionandosi nei primi paesi europei sulla base di progetti coordinati e di partecipazione. In questo contesto l'Italia dimostra un impegno costante nel ruolo di paese guida ottenendo nuovi coordinamenti in quasi tutte le fasi dei progetti. Fino all'anno corrente l'Italia ha partecipato a 37 progetti e coordinato 14 programmi. In questo modo l'Italia può beneficiare del legame sviluppato tra la PESCO e il Fondo europeo per la difesa in quanto sono strettamente relazionati.

Il Fondo europeo per la difesa (EDF) è frutto di una proposta avanzata dalla Commissione europea in giugno del 2017 con il fine di sostenere progetti collaborativi nel campo della ricerca e dello sviluppo per rafforzare la base industriale e tecnologica europea nel settore della difesa. Il Fondo è stato avviato a partire da gennaio del 2021 con una durata prevista fino al 2027 e un budget totale concordato a quasi otto miliardi di euro: 2.7 destinati alla ricerca e 5.3 indirizzati allo sviluppo di progetti congiunti e collaborativi. L'EDF è stato preceduto da due programmi preliminari, il PADR e l'EDIDP, di cui abbiamo ampiamente parlato nel terzo capitolo paragrafo 3.2. L'EDF è particolarmente importante per paesi come l'Italia in quanto l'avanzamento tecnologico è fondamentale per gli stati

²¹⁰ MARRONE A. , SARTORI P. , “Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia”. *Osservatorio di Politica Internazionale*, approfondimento n. 148 (gennaio 2019), pp. 2-7. <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/recenti-sviluppi-verso-la-difesa-europea-opportunita-e-sfide-litalia>

occidentali per ottenere un vantaggio contro i potenziali avversari. Mettendo insieme le forze è possibile fare ampio uso delle economie di scala per competere con gli altri grandi attori internazionali ²¹¹.

Per quanto riguarda l'azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa (PADR), l'Italia ha svolto un ruolo di primo piano in uno dei più importanti progetti finanziati: OCEAN 2020. Infatti, l'azienda italiana Leonardo si presenta come coordinatore alla guida di questo programma, a cui partecipano 43 partner provenienti da quindici paesi diversi. Questo progetto mira all'integrazione e interoperabilità tra i sistemi aerei e le marine europee con un budget previsto di 35 milioni di euro.

Considerando le proprie priorità nazionali, si è rivelata particolarmente complessa la negoziazione su alcune questioni cardine. In primo luogo, l'Italia ha sostenuto il ricorso a meccanismi che includessero anche i paesi più carenti nelle risorse economiche evidenziando la possibilità di attingere alla strumentazione finanziaria europea anche nel settore della difesa. L'Italia ha poi sostenuto con fermezza la necessità di far collaborare almeno tre aziende di tre stati diversi come criterio minimo per l'ammissione ai finanziamenti. In questo modo l'Italia cerca di aggirare l'egemonia franco-tedesca in modo da associarsi alle proposte avanzate dalle capitali dei due paesi. L'Italia si è mostrata anche a favore della partecipazione da parte di paesi terzi o di società localizzate su territori esterni. Su questa questione è stato raggiunto un risultato parziale poiché queste entità sono soggette a specifiche restrizioni e il costo sostenuto non potrà essere coperto dai finanziamenti UE.

Infine, l'Italia si è fatta promotrice del coinvolgimento e dell'inclusione delle piccole e medie imprese (PMI). Queste posizioni hanno incontrato un certo favore nel testo del regolamento dell'EDF ²¹².

In riferimento al ruolo svolto dall'Italia nell'EDF nel periodo 2021-2022, questo è di modesto rilievo e il contesto di fondo presenta delle ambiguità e incongruenze.

²¹¹ FREYRIE M. , “Sul Fondo europeo della difesa l'Italia perde punti”. *Istituto affari internazionali*, (17 luglio 2023).

<https://www.affarinternazionali.it/fondo-europeo-difesa-italia-perde-punti/>

²¹² MARRONE A. , SARTORI P. , “Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia”. *Osservatorio di Politica Internazionale*, approfondimento n. 148 (gennaio 2019), pp. 8-11. <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/recenti-sviluppi-verso-la-difesa-europea-opportunita-e-sfide-italia>

Da un lato, l'Italia presenta il maggior numero di partecipazioni ai progetti promossi in questo settore per un totale di 224 adesioni ma, dall'altro lato, il paese si posiziona al quinto posto come coordinatore guidando solamente sette progetti. In particolar modo, nel 2022 l'Italia si è mostrata più passiva rispetto all'intraprendenza mostrata dagli altri paesi europei come la Germania e la Francia. La scarsa capacità di porsi come paese guida esclude l'Italia dal privilegio di avere una panoramica sulle tecnologie dei partner coinvolti e dall'onore di definire la direzione per lo sviluppo del programma in questione. Ne consegue che questa carente predisposizione nel guidare consorzi europei in riferimento ai bandi dell'EDF potrebbe gravare in maniera profonda sull'industria italiana. Questo pensiero è avvalorato anche dal fatto che le tematiche su cui vertono i progetti promossi riguardano ambiti di eccellenza italiana come la difesa missilistica. Gli stessi bandi del corrente anno presentano una finestra di opportunità per l'Italia in quanto i progetti vincitori riguardano, per esempio, il trasporto aereo strategico, i droni e la sorveglianza sottomarina. Per questa ragione è di estrema importanza assicurare alle aziende italiane lo svolgimento di una funzione primaria e rilevante. È vitale la partecipazione nazionale all'EDF e l'individuazione delle priorità nazionali per favorire la conduzione italiana di consorzi²¹³.

Nel complesso, l'Italia ha però dimostrato un atteggiamento proattivo nelle iniziative di difesa europee a partire dalla fase di istituzionalizzazione. L'Italia insieme alla Germania, alla Spagna e alla Francia hanno sostenuto fin da subito la nascita di queste proposte. In aggiunta, la posizione incline mostrata dalla dimensione italiana della difesa ha rappresentato un segnale positivo in vista di una continua condivisione di idee al fine di minimizzare le divergenze esistenti ed elaborare una visione comune.

In Italia il processo di istituzione della PESCO è stato seguito dal Tavolo tecnico interministeriale che ha contribuito all'individuazione degli strumenti finanziari, all'indicazione del numero minimo di partecipanti e al coinvolgimento delle piccole e medie imprese ma anche delle aziende europee governate da attori stranieri. Le ragioni che spiegano il supporto dell'Italia sono essenzialmente di due tipi.

²¹³ FREYRIE M. , “Sul Fondo europeo della difesa l'Italia perde punti”. *Istituto affari internazionali*, (17 luglio 2023).

<https://www.affarinternazionali.it/fondo-europeo-difesa-italia-perde-punti/>

Da un lato, la sfera politica ritiene che la difesa europea sia un obiettivo da sempre perseguito dalla diplomazia italiana coerentemente con gli interessi nazionali e, il ruolo svolto dall'Alto rappresentante Federica Mogherini ha ulteriormente stimolato l'impegno italiano in questo campo. Dall'altro lato, l'Italia ritiene benefico poter usufruire di investimenti pubblici europei per creare maggiori sinergie industriali e per rafforzare l'industria della difesa nazionale. Per questi motivi il paese si mostra particolarmente attivo e partecipe verso i progetti e le iniziative europee.

Tuttavia, nonostante questo forte coinvolgimento, l'Italia non nasconde un certo timore verso i criteri di ammissione promossi dalla componente franco-tedesca in merito alla proprietà delle aziende. Infatti, nel paese sono presenti diverse industrie di difesa controllate da proprietari non europei che rischiano di essere poste ai margini. I criteri restrittivi di ammissibilità al Fondo europeo di difesa ostacolano anche la partecipazione del maggiore gruppo industriale italiano Leonardo, il quale possiede ventisette siti industriali nel Regno Unito, oltre a uno stabilimento di elicotteri a Yeovil. Considerando questo fatto è importante sottolineare come l'Italia ha mantenuto nel tempo legami strategici e industriali con gli Stati Uniti dando vita ad un legame commerciale particolarmente forte nel settore aeronautico e navale. Il rischio di marginalizzazione è accentuato dal fatto che l'Italia non fa parte di accordi industriali di difesa sub-regionali o bilaterali e si mostra quindi favorevole a investire nel quadro multilaterale ²¹⁴.

4.3 Il caso studio di Leonardo

L'industria della difesa italiana è uno dei cardini della difesa europea in quanto nel paese sono presenti alcune delle aziende più rilevanti che rappresentano l'eccellenza in determinate aree strategiche, come: il settore navale, elettronico ed elicotteristico.

L'industria della difesa, i servizi di informazione e le forze armate costituiscono un elemento essenziale della proiezione internazionale del paese. Dopo la fine della

²¹⁴ CALCARA A. , "Differentiated Integration in the European Defence Field: the Italian Case". *European Review of International Studies*, vol. 6, No. 2 (2019), pp. 83-87. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26860762>

Seconda guerra mondiale, l'Italia concentra i suoi sforzi per ricostruire l'apparato militare e industriale. Questo processo ha portato all'affermazione di alcune aziende nazionali attraverso il consolidamento di imprese chiave come Finmeccanica/Leonardo oppure Fincantieri che hanno permesso la modernizzazione e lo sviluppo industriale militare del paese. L'obiettivo finale è quello di possedere una forza di intervento nazionale in grado di operare efficacemente in terra, mare, aria, spazio e nell'ambito cibernetico grazie alla sinergia derivante dalla collaborazione con i partner NATO e UE. L'industria della difesa italiana si presenta seguendo un disegno piramidale, in cui le grandi aziende come Finmeccanica, Avio, Fincantieri e Iveco sono collocate al vertice ²¹⁵.

Questi attori agiscono come principali contraenti nelle aree più prestigiose del mercato in quanto si occupano di sistemi d'arma complessi e integrazione di sistemi. In secondo piano agiscono società di dimensioni più limitate, sottoposte al controllo del gruppo Finmeccanica, specializzate soprattutto su singoli apparati o sottosistemi. Infine, una terza fascia di aziende è costituita da circa un centinaio di piccole e medie imprese che normalmente producono componenti e/o servizi per le industrie maggiori. Verso la base della piramide si collocano aziende minori che spesso sottostanno al dominio di Finmeccanica e sono specializzate in un determinato settore. Sul fondo invece si trovano un centinaio di piccole e medie imprese che essenzialmente si occupano di produrre i componenti e i servizi richiesti dalle aziende maggiori. Considerata questa struttura, il gruppo Finmeccanica occupa sicuramente la posizione più rilevante in quanto il consolidato controllo di società minori consente di imporsi, in particolar modo, nel settore dell'aeronautica e dell'elicotterista ²¹⁶.

Ripercorrendo brevemente l'affermazione di questa industria, la fondazione di Finmeccanica è avvenuta a Roma nel 1948 ma le radici industriali risalgono a partire dai primi del Novecento. Finmeccanica venne creata dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) per l'impiego nel settore meccanico e cantieristico sotto l'esclusivo controllo dello stato. A partire dalla fine del secondo conflitto

²¹⁵ DIODATO E. , MARCHETTI R. , *Manuale di politica estera italiana*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp.175-176.

²¹⁶ BRIANI V. , "L'industria della difesa italiana". *Osservatorio di Politica Internazionale*, No. 3 (dicembre 2009), pp. 2-3.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0003.pdf

mondiale venne coinvolta nello sviluppo dell'industria della difesa italiana e questo portò all'associazione di altri conglomerati industriali specializzati nei settori impiantistici e tecnologici come, per esempio, Cantieri Navali. Nel 1956 venne fondato Aerfer, principale centro aeronautico e ferroviario del sud Italia. In questo decennio, Finmeccanica si dedicò poi all'elaborazione di un piano per sostenere l'occupazione attraverso la collaborazione con imprese straniere per espandersi in nuovi settori, tra cui rientrano: l'elettronica e i radar.

Nel 1960 venne creata Selenia che in breve tempo diventò un polo di eccellenza mondiale per la produzione di satelliti, nei sistemi missilistici e di telecomunicazione.

Tuttavia, negli anni Settanta, Finmeccanica subì una battuta d'arresto a causa del dilagare della crisi petrolifera che provocò una profonda recessione economica spingendo l'azienda a rivedere la sua politica industriale. Alcune società marginali vennero cedute mentre il colosso si focalizzò in un primo momento sul settore meccanico e aerospaziale e poi, verso la fine del decennio, si concentrò sul settore ferroviario con la creazione di Ansaldo Trasporti. L'espansione proseguì nel settore dell'elettronica, automazione industriale e trasporto ferroviario assicurandosi una buona quotazione in borsa.

Nel corso degli anni Novanta, Finmeccanica non solo compì delle fusioni a livello nazionale con altre società ma cercò di affermarsi maggiormente sul piano internazionale caratterizzato da una sempre più forte globalizzazione concludendo accordi con aziende come Marconi che successivamente assunse la denominazione di BAE System. L'inizio del nuovo secolo portò Finmeccanica a definire la propria azione principalmente nell'aerospazio e nella difesa. Tra le acquisizioni più significative troviamo AgustaWestland e AMS che portarono il colosso ad affermarsi come terzo gruppo europeo per fatturato nella difesa. Dal 2016 le attività principali furono unificate attraverso un processo di fusione dando vita all'attuale Leonardo. Infatti, dal 1948 al 2016 fu nominata Finmeccanica S.p.A ma dal 2017 assume la denominazione di Leonardo e si pone alla guida delle società precedentemente controllate dall'azienda, incluse: Agusta Westland, Alenia Aermacchi, Selex ES, OTO Melara e Whitehead Underwater Systems.

Ad oggi, Leonardo si occupa della produzione e dello sviluppo di elicotteri e aerei

e si dedica all'ambito dell'elettronica e di quello spaziale e dei sistemi di difesa e di armamenti. Per quanto riguarda la partecipazione di Leonardo alle iniziative europee approfondite nei paragrafi e nei capitoli precedenti è da rilevare il primato assunto da queste aziende nel settore delle tecnologie strategiche dell'Aerospazio, Difesa e Sicurezza (AD&S). All'interno del quadro EDIDP 2020, il gruppo industriale ha visto l'assegnazione di undici progetti di ricerca e di sviluppo parte del Fondo europeo per la difesa. Oltre il 50% dei fondi sono destinati a nove progetti sotto la guida o con la partecipazione di Leonardo.

Gli ambiti compresi nei progetti vincitori coinvolgono una vasta gamma di aree strategiche che risultano rilevanti sia per lo sviluppo capacitivo dei paesi membri che sostengono questo tipo di proposte ma anche per l'affermazione di Leonardo. Infatti, i risultati ottenuti in questo contesto confermano il ruolo svolto dall'azienda che detiene la leadership in due programmi: JEY-CUAS che si occupa dello sviluppo di tecnologie per sistemi anti-drone di nuova generazione capaci di far fronte a minacce in continua evoluzione e, INTEGRAL che sfrutta i dati forniti da *Space Situational Awareness* (SSA) ²¹⁷. Inoltre, si pone come coordinatore del consorzio ESSOR e membro di MALE RPAS, di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente. Sempre all'interno del quadro EDF, secondo i dati forniti da Leonardo, l'azienda italiana ha ottenuto il maggior numero di finanziamenti per progetti di ricerca e sviluppo per una totale di diciannove programmi ottenendo sussidi per tutte le dodici categorie di partecipazione, tra cui rientrano la dimensione dell'elettronica e velivoli, sicurezza informatica e lo spazio. Un progetto rilevante sotto la guida di Leonardo è ARTURO che si dedica allo sviluppo di tecnologie avanzate per i radar in Europa per un valore totale di circa 20 milioni di euro. Di eguale importanza è il coinvolgimento nel progetto elicotteristico ENGRT con un finanziamento di 40 milioni di euro per testare nuove tecnologie per elicotteri militari fornendo una linea guida per future attività di supporto e manutenzione ²¹⁸.

²¹⁷ LEONARDO , “Programma EDIDP 2020: finanziati undici progetti di ricerca di Leonardo”. (20 luglio 2021).

<https://www.leonardo.com/it/news-and-stories-detail/-/detail/edidp-2020-programme-funding-for-11-leonardo-research-projects>

²¹⁸ LEONARDO , “European Defence Fund (EDF), Leonardo è il player europeo che ha ottenuto finanziamenti per il maggior numero di progetti”. (5 agosto 2022). <https://www.leonardo.com/it/news-and-stories-detail/-/detail/leonardo-edf-wp21-fundings>

In generale, oltre agli esempi trattati, l'industria è favorevole ed attiva al proseguimento del processo per la costruzione di un'Europa della difesa mostrando delle capacità distintive che la includono tra le grandi industrie europee. L'amministratore delegato Alessandro Profumo ha affermato che la prima priorità è quella di definire le competenze e le capacità professionali nel medio e lungo periodo. La stessa azienda ha individuato le competenze e le criticità nell'elaborazione di tecnologie dedicando particolare attenzione a colmare le lacune esistenti. Risulta quindi fondamentale sviluppare una cooperazione integrata partendo dall'individuazione comune di priorità e di requisiti. Questo processo deve essere affiancato dall'incremento dei fondi europei dedicati alla difesa e dallo sviluppo di programmi comuni. Infatti, attraverso il consolidamento dell'industria dell'Aerospazio, Difesa e Sicurezza sarà possibile promuovere lo sviluppo dei paesi coinvolti sul piano economico ma anche sociale fornendo ai governi nazionali gli strumenti e le tecnologie necessari per garantire maggiore sicurezza. Solo attraverso la graduale affermazione dell'industria e la complementare sicurezza è possibile pensare ad una crescita duratura e sostenibile ²¹⁹.

Nel 2020 Leonardo ha sviluppato un piano intitolato "Be Tomorrow – Leonardo 2030" contenente la visione strategica per i prossimi dieci anni di attività e di continua crescita in accordo con gli obiettivi di sviluppo sostenibili previsti dall'Agenda ONU 2030 (SDG). Questo documento contiene le direttrici di sviluppo per consentire l'affermazione di Leonardo come punto di riferimento nel settore Aerospazio, Difesa e Sicurezza a livello internazionale attraverso il consolidamento nelle principali iniziative strategiche che promuovono la cooperazione e l'avanzamento tecnologico. A livello mondiale, Leonardo si posiziona tra le migliori venti società nel campo dell'AD&S collocandosi al quarto posto, mentre, è al primo posto a livello nazionale tra le aziende manifatturiere per le spese nel campo della ricerca e dello sviluppo ²²⁰.

²¹⁹ LEONARDO , "Il valore dell'industria della difesa europea e il suo contributo alla sicurezza e allo sviluppo". (30 novembre 2022).

<https://www.leonardo.com/it/news-and-stories-detail/-/detail/leonardo-european-defence-value-security-development>

²²⁰ CRIPPA P. , GUIDI A. , "Investire nell'industria della difesa italiana: una garanzia per il mondo post-Covid". *Centro Studi Internazionali*, (maggio 2020), pp. 3-4.

<https://www.cesi-italia.org/contents/Analisi/Industria%20Difesa%20post-Covid.pdf>

4.4 Nuove sfide per l'Italia

In Italia il settore della difesa costituisce un elemento di grande rilevanza nel sistema economico nazionale e per l'export sia in termini qualitativi che quantitativi. Nel contesto globale l'Italia svolge un ruolo di primo piano grazie alla presenza di industrie della difesa di eccellenza come, per esempio, Leonardo che si colloca al primo posto a livello nazionale.

Tuttavia, persistono delle carenze strutturali dello stato che riprendono la questione della sicurezza nazionale intesa come la capacità di proteggere il proprio territorio, i propri cittadini e i propri interessi contro qualsiasi minaccia esterna. È quindi necessario fare in modo che la forza militare diventi quanto più credibile e questo è possibile solo attraverso un processo di ristrutturazione e acquisizione di materiali e mezzi efficienti quanto quelli dei maggiori eserciti alleati. Ne consegue quindi l'esigenza di aumentare le capacità militari e incrementare la spesa destinata a questo settore ²²¹.

L'Italia è quindi tenuta ad effettuare delle scelte audaci e lungimiranti nel tempo evitando di tagliare ulteriori finanziamenti indirizzati ai programmi di sviluppo e di acquisizione nel settore militare ma adottando delle misure specifiche per tutelare questo ambito tanto cruciale per l'economia nazionale. Infatti, considerando la politica industriale, ridurre gli investimenti nella difesa provocherebbe un impatto negativo in quanto verrebbero meno i benefici industriali, economici e fiscali.

In primo luogo, questo significherebbe una riduzione dei posti di lavoro e il fallimento delle piccole e medie imprese che rappresentano una risorsa preziosa in termini di conoscenze tecniche e logistiche dell'intero settore industriale italiano costringendo il paese a ricorrere alle competenze estere.

Ad oggi, l'Italia si trova in una nuova fase di globalizzazione su cui si affacciano diverse sfide politiche ed economiche che rendono necessario intraprendere nuove rotte e alleanze strategiche di carattere politico-militare. Il paese deve adeguarsi al continuo mutamento dello scenario per non rimanere in una posizione di arretratezza nello sviluppo e nell'avanzamento nel campo della difesa.

²²¹ ZANNONI F. , *La logica del disordine. La politica di sicurezza nell'era post-bipolare*, Milano, FrancoAngeli, 2007, pp. 213-215.

Di primaria importanza è il proseguimento degli investimenti in modo da preservare in primis l'economia ma rafforzare anche le competenze tecniche acquisite nel corso del tempo ²²².

Un ulteriore ostacolo che rallenta questo processo di crescita è l'aumento dei prezzi legati all'acquisizione di componenti avioniche, elettroniche e di software che grava sia sul sistema aerospaziale che su quello navale. Allo stesso tempo, l'avvento della digitalizzazione ha modificato i requisiti richiesti nel mondo delle aziende promuovendo l'esternalizzazione di capacità produttive necessarie per la manutenzione dei sistemi d'arma. La carenza di personale qualificato costituisce un ulteriore limite all'aumento della capacità produttiva in quanto il settore della difesa richiede una forza lavoro altamente specializzata e l'automatizzazione è molto spesso ridotta nel campo dell'industria aeronautica ed elicotteristica.

Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione è il problema delle materie prime e delle componenti di impiego. Il settore della difesa necessita poi di fare rifornimento presso il mercato dell'acciaio e dei semiconduttori che devono affrontare le difficili e oscillanti dinamiche del mercato e delle crescenti tensioni di carattere geopolitico ²²³.

Tuttavia, nel complesso, l'Italia ha tutte le carte in regola per svolgere un ruolo chiave nel processo di integrazione della difesa europea. Negli ultimi tempi, il paese ha contribuito in maniera attiva e significativa all'Agenzia europea per la difesa e si pone alla guida di numerosi progetti di grande portata promossi dalla Cooperazione strutturata permanente. Per affermare e consolidare un ruolo nel settore della difesa è necessario che l'Italia rafforzi la sua posizione nel campo dell'Aerospazio, Sicurezza e Difesa in quanto permane ancora oggi il rischio di marginalizzazione dalle altre grandi potenze. Il campo della difesa rappresenta comunque una delle eccellenze nel sistema italiano ed è opportuno sfruttare al meglio questo potenziale anche a livello internazionale contribuendo a stabilire e consolidare stretti legami industriali, economici e militari con altri paesi.

²²² CRIPPA P. , GUIDI A. , “Investire nell’industria della difesa italiana: una garanzia per il mondo post-Covid”. *Centro Studi Internazionali*, (maggio 2020), pp. 4-5.

<https://www.cesi-italia.org/contents/Analisi/Industria%20Difesa%20post-Covid.pdf>

²²³ FREYRIE M. , “La produzione industriale a sostegno della difesa europea e transatlantica”. *Osservatorio di Politica Internazionale*, (16 maggio 2023), pp. 17-20.

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_199.pdf

È più che mai necessario preservare e tutelare le eccellenti industrie presenti sul suolo nazionale per potere svolgere un ruolo di primo piano nell'arena globale e, in particolare modo, affermare una posizione più stabile nel medio e lungo periodo ²²⁴.

²²⁴ CRIPPA P. , GUIDI A. , “Investire nell’industria della difesa italiana: una garanzia per il mondo post-Covid”. *Centro Studi Internazionali*, (maggio 2020), pp. 5-6.
<https://www.cesi-italia.org/contents/Analisi/Industria%20Difesa%20post-Covid.pdf>

CONCLUSIONE

In seguito all'analisi effettuata si evince come sono stati compiuti dei significativi progressi nel campo della difesa che hanno portato alla graduale affermazione dell'Europa come attore in questo settore. Tuttavia, ancora oggi, sono presenti delle forti criticità che ostacolano la piena realizzazione e il consolidamento del processo di integrazione della difesa con particolare riferimento alla futura e ipotetica creazione di un esercito europeo comune.

Pur avendo chiara la necessità di approfondire la politica della difesa e della sicurezza per rispondere alle varie minacce e sfide che si affacciano sull'attuale contesto geopolitico e consentire un maggiore coinvolgimento dell'Unione Europea nelle dinamiche internazionali, la strada è ancora lunga e complessa.

La prospettiva di creare un esercito europeo comune si presenta ancora oggi come un lontano miraggio nonostante, a partire dalla metà del secolo scorso, questa questione sia stata ripetutamente al centro del dibattito europeo.

Se da un lato, nel complesso, gli stati europei hanno mostrato impegno e propensione a favore di una maggiore collaborazione e cooperazione in questo settore, dall'altro lato, è opportuno constatare l'esistenza di costi e valutare quali siano i sacrifici che la completa realizzazione di questo processo richiede.

In generale, per poter affermare la capacità europea come forza militare è opportuno perseguire una politica europea cauta e attenta che sia in grado di avvicinare le divergenze esistenti tra gli stati membri considerando al contempo le implicazioni verso l'alleato transatlantico. Non si tratta certamente di un obiettivo di facile realizzazione ma si presenta come la via più auspicabile vista la continua evoluzione del contesto geopolitico e internazionale dal secondo dopoguerra in avanti.

Affinché l'Europa e i suoi paesi membri possano apparire come attori autorevoli e credibili su scala globale, la difesa europea deve superare la semplice forma di foro di cooperazione che dipende strettamente dalla volontà degli stati parte. È infatti necessario definire in maniera chiara e concreta i futuri passi da attuare tenendo in considerazione gli errori compiuti in passato e trovando un compromesso che permetta di soddisfare le esigenze di tutti i paesi membri.

Oltre alle questioni strategiche, tecnologiche ed economiche, come il rafforzamento delle capacità produttive e l'impiego efficace dei finanziamenti, gran parte di questo processo dipende anche dal fattore politico. Un elemento centrale è rappresentato dalla volontà politica mostrata sia dalle istituzioni europee che dagli stati membri per quanto riguarda la disponibilità e l'intenzione di compiere scelte comuni al fine di promuovere una maggiore collaborazione a livello europeo.

Il futuro dell'Europa della difesa si presenta ancora incerto e di difficile definizione rendendo complesso il tentativo di delineare qualsiasi prospettiva chiara in materia di sicurezza e di difesa. Un punto rimane però fermo, una politica estera e di difesa comune per raggiungere il massimo grado di sviluppo e di completezza necessita di una forza armata autonoma ed indipendente in modo da potersi affermare come attore al pari delle altre grandi potenze a livello internazionale.

BIBLIOGRAFIA

VOLUMI

BATTISTELLI F. , *Armi: nuovo modello di sviluppo? L'industria militare in Italia*, Torino, Einaudi, 1980.

BONAIUTI C. , DAMERI D. , LODOVISI A. , *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*, Milano, Jaca Book, 2008.

BRUNELLI M. , *Produzione e commercio delle armi. Industria militare e politiche per la difesa*, Bologna, Editrice Missionaria Italiana, 2003.

CACACE P. , MAMMARELLA G. , *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Bari, Laterza, 1999.

CALANDRI E. , GUASCONI M. , RANIERI R. , *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, Napoli, Edises, 2015.

COLOMBO A. , RONZITTI N. , *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2004.

DIODATO E. , MARCHETTI R. , *Manuale di politica estera italiana*, Bologna, Il Mulino, 2023.

FURSDON E. , *The European Defence Community: a History*, Cham, Palgrave Macmillan, 1980.

GENSCHER H-D. , *Erinnerungen*, Berlino, Siedler, 1995.

GILBERT M . , *Storia politica dell'integrazione europea*, Bari, Editori Laterza, 2005.

GUALTIERI R. , RHI-SAUSI J. , *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2011.

GUASCONI M. , *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*, Milano, Mondadori, 2020.

HUNTER R. , *The European Security and Defense Policy. NATO's companion or competitor ?* , Santa Monica, Rand Corporation, 2002.

KAPLAN L. , *NATO divided, NATO united: the evolution of an alliance*, Westport Connecticut, Praeger, 2004.

KUGLER R. , *Laying the Foundations: the evolution of NATO in the 1950s*, Santa Monica, Rand Corporation, 1990.

LESSER I. , GREEN J. , LARRABEE S. , ZANINI M. , *The future of NATO'S Mediterranean initiative evolution and the next steps*, Santa Monica, Rand Corporation, 2000.

LEUCHT B. , SEIDEL K. , WARLOUZET L. , *Reinventing Europe. The History of the European Union, 1945 to the present*, London, Bloomsbury, 2023.

MASCIA M. , *Unione Europea cantiere aperto di governance. Teorie istituzioni attori*, Bari, Cacucci Editore, 2016.

MOORE B. , *NATO and the future of Europe*, New York, Harper & Brothers, 1958.

MORELLI U. , *Storia dell'integrazione europea*, Milano, Guerini, 2011.

MORILLAS P. , *Strategy-Making in the EU. From Foreign and Security Policy to External Action*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019.

NERI GUALDESI M. , *L'Europa attore nella difesa: tra ambizioni e realtà*. Bologna, Il Mulino, 2020.

OLIVI B. , *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001.

PREDA D. , *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Fondazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, Milano, Jaca Book, 1990.

REYN S. , *Atlantis Lost: The American Experience with De Gaulle, 1958-1969*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

SOUTOU G. , *L'alliance incertaine. Les rapports politico-strategiques franco-allemands, 1954-1996*, Parigi, Fayard, 1996.

SZAYNA T. , *NATO enlargement, 2000-2015. Determinants and implications for defense planning and shaping*, Santa Monica, Rand Corporation, 2001.

TONRA B. , CHRISTIANSEN T. , *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

VARSORI A. , *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma, Bonacci, 1988.

VOSKOPOULOS G. , *European Union Security and Defence. Policies, operations and transatlantic challenges*, Cham, Springer, 2021.

WEC J. , *Germany's position on the system reform of the European Union in 2002-2016*, Berlin, Peter Lang, 2018.

WESTLAKE M. , *The European Union's New Foreign Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020.

ZANNONI F. , *La logica del disordine. La politica di sicurezza nell'era post-bipolare*, Milano, FrancoAngeli, 2007.

ARTICOLI E SAGGI

ADAMS G. , CORNU C. , JAMES A. , “Between cooperation and competition: the transatlantic defence market”. *European Institute for Strategic Studies*, no. 44 (2 January 2001), pp. 1-157.

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp044e.pdf>

ANDERSSON J. , “European Defence Partnerships”. *European Union Institute for Security Studies*, Brief / 3 (March 2023).

<https://www.iss.europa.eu/content/european-defence-partnerships>

ANDERSSON J. , “Buying weapons together (or not)”. *European Union Institute for Security Studies*, Brief / 7 (April 2023).

<https://www.iss.europa.eu/content/buying-weapons-together-or-not>

BÁTORA J. , “European Defence Agency: a flashpoint of institutional logics”. *West European Politics*, vol. 32, No. 6 (October 2009), pp. 1075-1098.

<https://doi.org/10.1080/01402380903230561>

BERGMANN M. , MORCOS P. , WALL C. , MONAGHAN S. , “Transforming European Defense”. *Center for Strategic and International Studies*, (August 2022), pp. 1-10.

<https://www.jstor.org/stable/resrep42775>

BILLON-GALLAND A. , QUENCEZ M. , “Can France and Germany make PESCO work as a process toward EU defense?”. *German Marshall Fund of the United States*, No. 3 (1 October 2017), pp. 1-8.

<https://www.jstor.org/stable/resrep18774>

BLOCH E. , “European Rearmament and United States Foreign Aid”. *The Review of Economic and Statistics*, vol. 32, No. 4 (November 1950), pp. 339-346.

<https://www.jstor.org/stable/1925583>

CALAMIA P. , “La Conferenza intergovernativa e l’Atto Unico”. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 80, No. 1 (gennaio-marzo 2013), pp. 49-58.

<https://www.jstor.org/stable/42741215>

CALCARA A. , “Italy’s defence policy in the European context: the case of the European Defence Agency”. *Contemporary Italian Politics*, vol. 9 - Issue 3 (November 2017), pp. 277-301.

<https://doi.org/10.1080/23248823.2017.1396064>

CALCARA A. , “Differentiated Integration in the European Defence Field: the Italian Case”. *European Review of International Studies*, vol. 6, No. 2 (2019), pp. 71-91.

<https://www.jstor.org/stable/10.2307/26860762>

CANCIAN M. , MCPEAK R. , DALTON M. , SCHAUS J. , MCELHINNY C. , METRICK A. , SHAH H. , “French national security review case study”. *Center for Strategic and International Studies*, (1 January 2017), pp. 120-130.

<https://www.jstor.org/stable/resrep23188.16>

CECCORULLI M. , “Il regime nel defence procurement europeo: implicazione del coordinamento in dinamiche di sicurezza”. *Il Politico*, vol. 75, No. 2 (maggio-agosto 2010), pp. 75-97.

<https://www.jstor.org/stable/24006509>

CIARRAPICO A. , “Rapporti Est-Ovest 1977-1979. La vicenda degli euromissili”. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 69, No. 3 (luglio-settembre 2002), pp. 363-380.

<https://www.jstor.org/stable/42741307>

COLANGIONE D. , “La personalità giuridica dell’Unione Europea”. *Il Politico*, vol. 75, No. 1 (gennaio-aprile 2010), pp. 207-229.

<https://www.jstor.org/stable/24005745>

COOLSAET R. , “Atlantic Loyalty, European Autonomy”. *Egmont Institute* (2009), pp. 29-33.

<http://www.jstor.com/stable/resrep06653.8>

D'OTTAVIO G. , “Hans-Dietrich Genscher: un impegno credibile per l'Europa”. *Ventesimo Secolo*, vol. 5, No. 11 (novembre 2006), pp. 67-84.

<https://www.jstor.org/stable/23720305>

DARNIS J. , GASPARINI G. , POLITI A. , SILVESTRI S. , “L’Agenzia Europea e lo sviluppo delle capacità di difesa: possibili evoluzioni”. *Osservatorio Strategico*, Anno VI, No. 5 (maggio 2004), pp. 1-44.

https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Documents/17655_242_suppl_mag04.pdf

DE VESTEL P. , “Defence markets and industries in Europe: time for political decisions?”. *European Institute for Strategic Studies*, No. 21 (1 November 1995), pp. 1-84.

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp021.pdf>

DEVORE M. , “Explaining European Armaments Cooperation: Interests, Institutional Design and Armaments Organizations”. *European Foreign Affairs Review*, vol. 18, issue 1 (2013), pp. 1-27.

<https://doi.org/10.54648/eerr2013001>

DEVORE M. , “Producing European armaments: policymaking preferences and processes”. *Cooperation and Conflict*, vol. 49, No. 4 (December 2014), pp. 438-463.

<https://www.jstor.org/stable/45084271>

DI CAMILLO F. , GASPARINI G. , NONES M. , SILVESTRI S. , “Le iniziative europee per l’integrazione del mercato della difesa”. *Centro Militari di Studi Strategici*, n. 7 (luglio 2006), pp. 1-80.

https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Documents/53205_suppl_07_06.pdf

DRENT M. , ZANDEE D. , “More European defence cooperation: the road to a European defence industry?”. *Clingendael Institute*, (1 June 2018), pp.1-12.

<http://www.jstor.com/stable/resrep21310>

FIOTT D. , “European armaments standardization”. *European Union Institute for Security Studies*, (6 November 2018), pp. 1-58.

<https://www.iss.europa.eu/content/european-armaments-standardisation>

GASPARINI G. , SILVESTRI S. , “L’Agenzia Europea e lo sviluppo delle capacità di difesa: possibili evoluzioni”. *Centro Militare di Studi Strategici*, anno VII, No. 6 (giugno 2005), pp. 1-48.

https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Documents/87007_oss_06_05.pdf

GOODALL H. , “The European Defence Community”. *The World Today*, vol. 8, No. 6 (June 1952), pp. 236-248.

<http://www.jstor.org/stable/40392529>

GOORMAGHTIGH J. , “France and the European Defence Community”. *International Journal*, vol. 9, No. 2 (1954), pp. 96-106.

<https://www.jstor.org/stable/40197989>

GUAY T. , CALLUM R. , “The transformation and future prospects of Europe’s Defence Industry”. *International Affairs*, vol. 78, No. 4 (October 2002), pp. 757-776.

<https://www.jstor.org/stable/3095755>

HARTLEY K. , “Creating a European Defence Industrial Base”. *Security Challenges*, vol. 7, No. 3 (Spring 2011), pp. 95-111.

<https://www.jstor.org/stable/26467110>

HARTLEY K. , “Defence Industrial Policy in a Military Alliance”. *Journal of Peace Research*, vol. 43, No. 4 (July 2006), pp. 473-489.

<https://www.jstor.org/stable/27640354>

HAYWARD K. , “Towards a European Weapons Procurement Process”. *European Institute for Strategic Studies*, No. 27 (1 June 1997), pp. 1-53.

<https://www.iss.europa.eu/content/towards-european-weapons-procurement-process>

HOPKINSON W. , “Enlargement: a new NATO”. *European Institute for Strategic Studies*, No. 49 (2 October 2001), pp. 1-111.

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp049e.pdf>

JANNUZZI G. , “La Cooperazione Politica Europea”. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 56, No. 1 (gennaio-marzo 1989), pp. 15-27.

<https://www.jstor.org/stable/42736641>

KINTIS A. , “NATO-WEU: an enduring relationship”. *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, Issue 4 (1998), pp. 537-562.

<https://doi.org/10.54648/eerr1998036>

KLEIN J. , “France, NATO, and European Security”. *International Security*, vol. 1, No. 3 (Winter 1977), pp. 21-41.

<https://www.jstor.org/stable/2626653>

KUBBIG W. , DEMBINSKI M. , KELLE A. , “The Clinton Administration and NATO: cooperation amongst equal or hegemony?”. *Peace Research Institute Frankfurt*, (1 January 2000), pp. 32-46.

<https://www.jstor.org/stable/resrep14539.7>

LAY F. , “L’Atto Unico Europeo”. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 53, No. 3 (luglio-settembre 1986), pp. 383-398.

<https://www.jstor.org/stable/42736363>

MARKOWSKI S. , WYLIE R. , “The Emergence of European Defence and Defence Industry Policies”. *Security Challenges*, vol. 3, No. 2 (June 2007), pp. 31-51.

<https://www.jstor.org/stable/26458857>

MEIRIÑO A. , “20 anni al servizio della Difesa in Europa. L’Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti”. *Periodico*, No. 4 (aprile 2018), pp. 1-6.

https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico_2018/Documenti/Numero_4/04_2018_occar.pdf

MELCHIONNI M. , “La ‘identità europea’ (Copenaghen, 14 dicembre 1973)”. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 41, No. 1 (gennaio-marzo 1974), pp. 123-127.

<https://www.jstor.org/stable/42733804>

MELCHIONNI M. , “Il Segretariato Permanente della Cooperazione Politica Europea”. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 53, No. 4 (ottobre-dicembre 1986), pp. 555-574.

<https://www.jstor.org/stable/42738638>

MÖRTH U. , BRITZ M. , “European integration as organizing: the case of armaments”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, No. 5 (December 2004).

pp. 957-973.

<https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00536.x>

NISSEN C. , BANKE C. , SCHMIDT J. , OLESEN M. , MOURITZEN H. , RHABEK-CLEMMENSEN J. , PEDERSEN R. , B., BUTLER G. , ANDERSEN L. , “Relationship between the EU and NATO“. *Danish Institute for International Studies*, (1 April 2020), pp. 41-47.

<https://www.jstor.org/stable/resrep25193.10>

PECHOUS E. , “NATO enlargement and beyond“. *Connections*, vol. 7, No. 2 (Summer 2008), pp. 54-66.

<https://www.jstor.org/stable/26323334>

POLITI A. , “European Security: the new transnational risks“. *European Institute for Security Studies*, No. 29 (1 October 1997), pp. 1-67.

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp029e.pdf>

RAND CORPORATION, “Understanding skills gaps in the European defence sector“. (1 January 2020), pp. 1-4.

<https://www.jstor.org/stable/resrep24282>

ROMANO A. , “Re-designing military security in Europe: cooperation and competition between the European community and NATO during the early 1980s“. *Routledge*, (11 January 2017), pp. 445-471.

<https://doi.org/10.1080/13507486.2017.1282429>

ROSATO A. , “L’industria italiana della Difesa“. *Rivista Italiana Difesa*, (9 marzo 2015), pp. 1-16.

<https://www.rid.it/storage/repository/notizie/file/551/industria%20difesa%20italia%20ROSATO%20rev%202015.pdf>

SCHMITT B. , “From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe“. *European Institute for Security Studies*, No. 40 (1 July 2000), pp. 1-105.

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp040e.pdf>

SCHMITT B. , “European armaments cooperation: core documents“. *European Institute for Security Studies*, No. 59 (1 April 2003), pp. 1-185.

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/chai59e.pdf>

SERFATY S. , “Security challenges in Europe after NATO enlargement”. *Strategic Studies Institute*, (1 September 1998), pp. 57-71.

<https://www.jstor.org/stable/resrep12030.8>

TARDY T. , “European Defence: what impact for NATO?”. *NATO Defense College*, No. 5 (2018), pp. 1-4.

<https://www.jstor.org/stable/resrep20034>

VAN BEVEREN R. , “Military cooperation: what structure for the future?”. *European Institute for Security Studies*, No. 6 (1 January 1993), pp. 1-42.

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp006e.pdf>

VANKE J. , “Reconstructing De Gaulle”. *Journal of Cold War Studies*, vol. 2, No. 3 (Fall 2000), pp. 87-100.

<https://www.jstor.org/stable/26925086>

VON RIEKHOFF H. , “NATO without France”. *International Journal*, vol. 23, No. 2 (Spring 1968), pp. 281-286.

<https://www.jstor.org/stable/40199877>

WENGER A. , “Crisis and opportunity: NATO’s transformation and the multilateralization of the détente: 1966-1968”. *Journal of Cold War Studies*, vol. 6, No. 1 (Winter 2004), pp. 22-74.

<https://www.jstor.org/stable/26925347>

ZANDEE D. , “Developing European defence capabilities: Bringing order into disorder”. *Clingendael Institute*, (October 2017), pp. 17-19.

<https://www.jstor.org/stable/resrep05423>

ZANDEE D. , “European Defence Fund. The real test is yet to come”. *Clingendael Institute*, (February 2021), pp. 1-6.

<https://www.jstor.org/stable/resrep29346>

FONTI ONLINE

ALCARO R. , BRIANI V. , GRECO E. , NONES M. , SILVESTRI S. , PRESCHERN P. , VOLTOLINI B. , “La NATO e la difesa europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell’Italia”. *Istituto Affari Internazionali*, (aprile 2009).

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_r_0001.pdf

ANTONINI A. , “Il primato tecnologico di Leonardo al servizio della Difesa comune Ue”. *Libero Quotidiano*, (13 ottobre 2022).

<https://www.liberoquotidiano.it/news/scienze-tech/33442212/leonardo-primato-tecnologico-servizio-difesa-comune-ue.html>

BITONDO F. , DARNIS J. , MARRONE A. , SABATINO E. , “Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali”. *Osservatorio di Politica Internazionale*, approfondimento n. 126 (febbraio 2017).

<https://www.iai.it/it/pubblicazioni/il-dibattito-sulla-difesa-europea-sviluppi-ue-e-prospettive-nazionali>

BRIANI V. , “L’industria della difesa italiana”. *Osservatorio di Politica Internazionale*, No. 3 (dicembre 2009).

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0003.pdf

BRIANI V. , “I costi della non-Europa della difesa”. *Istituto Affari Internazionali*, (aprile 2013).

https://www.iai.it/sites/default/files/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf

BRIANI V. , MARRONE A. , MÖLLING C. , VALASEK T. , “The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)”. *Policy Department External Policies Study*, (June 2013).

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433838/EXPOSE-SEDE_ET\(2013\)433838_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433838/EXPOSE-SEDE_ET(2013)433838_EN.pdf)

CALCAGNO E. , MARRONE A. , NONES M. , “La Bussola strategica UE e dodici sfide per l’Italia”. *Istituto Affari Internazionali*, (giugno 2022).

<https://www.jstor.org/stable/resrep42505>

CAMERA DEI DEPUTATI , “Le spese per la difesa in ambito europeo”. *Camera dei Deputati Servizio Studi*, (27 aprile 2022).

<https://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/DI0479.htm>

COMELLI M. , PIROZZI N. , “La cooperazione tra l’Unione europea e la Nato”. *Istituto Affari Internazionali*, n. 69 (maggio 2007).

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_069.pdf

COMELLI M. , PIROZZI N. , “La Politica estera dell’Unione europea dopo Lisbona”. *Osservatorio di Politica Internazionale*, n. 72 (febbraio 2013).

<https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repositor>

[y/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0072App.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/39504.pdf)

CONFERENZA SULLA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA, “Atto Finale”. Helsinki 1 August 1975.

<https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/39504.pdf>

CRIPPA P. , GUIDI A. , “Investire nell’industria della difesa italiana: una garanzia per il mondo post-Covid”. *Centro Studi Internazionali*, (maggio 2020).

<https://www.cesi-italia.org/contents/Analisi/Industria%20Difesa%20post-Covid.pdf>

DESSÌ A. , NELLI FEROCI F. , “Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2020”. *Istituto Affari Internazionali*, (gennaio 2021).

<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681735.pdf>

DESSÌ A. , NELLI FEROCI F. , “Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell’Italia. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2021”. *Istituto Affari Internazionali*, (febbraio 2022).

<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893682367.pdf>

DI LENNA N. , “La Direttiva europea sul procurement della difesa”. *Istituto Affari Internazionali*, (settembre 2009).

https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_33.pdf

DIRECTORATE-GENERAL FOR DEFENCE INDUSTRY , “European Defence Industrial Development Programme 2020”. (June 2021).

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2021/07/DEFIS%20%20EDIDP%20Factsheet%20%2030%20June%202021_0.pdf

EUROPEAN COMMISSION, “European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)”. *Defence Industry and Space*.

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-industrial-development-programme-edidp_en

EUROPEAN COMMISSION, “Preparatory Action on Defence Research (PADR)”. *Defence Industry and Space*.

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/preparatory-action-defence-research-padr_en

EUROPEAN COMMISSION , “The European Defence Fund”. *Defence Industry and Space*, (June 2021).

<https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Factsheet%20-%20European%20Defence%20Fund.pdf>

EUROPEAN COMMISSION, “EU steps up action to strengthen EU defence capabilities”. *EU Press Corner*, (18 May 2022).

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3143

EUROPEAN COMMISSION, “EU to reinforce the European defence industry”. *EU Press Corner*, (19 July 2022).

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4491

EUROPEAN COMMISSION , “European Commission proposes €500 million instrument for common defence procurement - EDIRPA”. *Defence Industry and Space*, (19 July 2022).

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-commission-proposes-eu500-million-instrument-common-defence-procurement-edirpa-2022-07-19_en

EUROPEAN COMMISSION, “European Defence Fund: EU to invest €832 million in 41 ambitious defence industrial projects” *EU Press Corner*, (26 June 2023).

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3481

EUROPEAN COUNCIL , “A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade”. *EU Press release*, (21 March 2022).

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

EUROPEAN COUNCIL , “EU-NATO cooperation”. (18 January 2023).

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/eu-nato-cooperation/>

EUROPEAN DEFENCE AGENCY, “European Defence FUND (EDF)”.

[https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf))

EUROPEAN DEFENCE AGENCY , “Coordinated Annual Review on Defence”.

[https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

EUROPEAN DEFENCE AGENCY , “EDA Defence Data 2020-2021. Key findings and analysis”. (2020-2021).

<https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda---defence-data-2021---web---final.pdf>

EUROPEAN DEFENCE AGENCY , “Annual Report 2022”. (8 May 2023).

https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-annual-report-2022_en-web.pdf

FREYRIE M. , “La produzione industriale a sostegno della difesa europea e transatlantica”. *Osservatorio di Politica Internazionale*, (16 maggio 2023).

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_199.pdf

FREYRIE M. , “Sul Fondo europeo della difesa l’Italia perde punti”. *Istituto Affari Internazionali*, (17 luglio 2023).

<https://www.affarinternazionali.it/fondo-europeo-difesa-italia-perde-punti/>

GRECO E. , “Scegliere per contare. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2014”. *Quaderni IAI*, No. 11 (luglio 2014).

https://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_11.pdf

GRECO E. , “L’Italia al bivio. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2018”. *Quaderni IAI*, No. 19 (luglio 2018).

https://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_19.pdf

GRECO E. , RONZITTI N. , “Rapporto sulla politica estera italiana: il governo Renzi. Edizione 2016”. *Quaderni IAI*, No. 17 (luglio 2016).

https://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_17.pdf

KEOHANE D. , “The EU and armaments cooperation”. *Centre for European Reform*, (6 December 2002).

https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/wp40_8_armaments-2288.pdf

LEONARDO , “Programma EDIDP 2020: finanziati undici progetti di ricerca di Leonardo”. (20 luglio 2021).

<https://www.leonardo.com/it/news-and-stories-detail/-/detail/edidp-2020-programme-funding-for-11-leonardo-research-projects>

LEONARDO , “European Defence Fund (EDF), Leonardo è il player europeo che ha ottenuto finanziamenti per il maggior numero di progetti”. (5 agosto 2022).

<https://www.leonardo.com/it/news-and-stories-detail/-/detail/leonardo-edf-wp21-fundings>

LEONARDO , “Il valore dell’industria della difesa europea e il suo contributo alla sicurezza e allo sviluppo”. (30 novembre 2022).

<https://www.leonardo.com/it/news-and-stories-detail/-/detail/leonardo-european-defence-value-security-development>

LONGO F. , “Il Trattato sull’Unione Europea: la Poltica Estera, la Difesa e la Sicurezza Europea”. *Archivio Disarmo*, (gennaio 1992).

<https://www.archiviodisarmo.it/view/QQ0XYEqllKGexIC1Cpy2Mu9QpMCFmgBzhiULAPs50j4/longotrattato-ue-pol-esteradifesasicurezza-gen92-.pdf>

MARRONE A. , “Italy, a steady supporter of European Defence”. *Clingendael*, (6 November 2017).

<https://www.clingendael.org/publication/italy-steady-supporter-european-defence>

MARRONE A. , SARTORI P. , “Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l’Italia”. *Osservatorio di Politica Internazionale*, approfondimento n. 148 (gennaio 2019).

<https://www.iai.it/it/pubblicazioni/recenti-sviluppi-verso-la-difesa-europea-opportunita-e-sfide-litalia>

MARRONE A. , “Una Bussola per l’Europa della difesa”. *Istituto Affari Internazionali*, (22 marzo 2022).

<https://www.affarinternazionali.it/una-bussola-strategica-per-leuropa-della-difesa/>

MARRONE A. , “IL 2022 della difesa italiana”. *Istituto Affari Internazionali*, (gennaio 2023).

<https://www.affarinternazionali.it/il-2022-della-difesa-italiana/>

NELLI FEROCI F. , DESSÌ A. , “Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2020”. *Istituto Affari Internazionali*, (gennaio 2021).

<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681735.pdf>

NELLI FEROCI F. , DESSÌ A. , “Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell’Italia. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2021”. *Istituto Affari Internazionali*, (febbraio 2022).

<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893682367.pdf>

NELLI FEROCIF. , GORETTI L. , “L’Italia dal governo Draghi al governo Meloni. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2022”. *Istituto Affari Internazionali*, (gennaio 2023).

<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893682800.pdf>

NONES M. , “La strategia della Commissione per la difesa europea”. *Istituto Affari Internazionale*, (23 febbraio 2022).

<https://www.affarinternazionali.it/difesa-unione-europea-bussola-strategica/>

NONES M. , “L’Europa della difesa fa un altro passo avanti”. *Istituto Affari Internazionali*, (23 maggio 2022).

<https://www.affarinternazionali.it/leuropa-della-difesa-fa-un-altro-passo-avanti/>

NONES M. , “Riformare l’Europa della difesa”. *Istituto Affari Internazionali*, (6 aprile 2023).

<https://www.affarinternazionali.it/riformare-leuropa-difesa/>

NONES M. , GASPARINI G. , DI CAMILLO F. , “L’industria della difesa nel rapporto transatlantico”. *Istituto Affari Internazionali*, (settembre 2004).

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_006.pdf

NONES M. , MARTA L. , “Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l’Italia”. *Servizio affari internazionali*, approfondimento n. 82 (novembre 2007).

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_082.pdf

NONES M. , SILVESTRI S. , “European Security and the role of Italy”. *Istituto Affari Internazionali*, (1 settembre 2009).

<https://www.iai.it/sites/default/files/iai0921.pdf>

PAONE M. , “Le politiche di difesa dell’Unione Europea: evoluzione e limiti della sicurezza comune”. *Istituto di ricerche internazionali Archivio Disarmo*, (giugno 2006).

https://www.archiviodisarmo.it/view/UImyIeBdRt7jqWkktYJCUdakD2DSTOzw_n0H-h0Nvhd8/2012-6-paone.pdf

PIROZZI N. , BONOMI M. , “La politica estera, di sicurezza e di difesa dell’Unione europea: funzionamento e proposte di riforma”. *Osservatorio di Politica Internazionale*, approfondimento n. 194 (settembre 2022).

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_194.pdf

SABATINO E. , MARRONE A. , “L’Europa della Difesa nel nuovo dis(ordine) mondiale: scelte per l’Italia”. *Istituto Affari Internazionali*, (dicembre 2020).

https://www.iai.it/sites/default/files/iai2020_it.pdf