

XVI legislatura

Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia

luglio 2008
n. 28



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nel settore della
politica estera e della difesa



Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

M. Magrini _3789

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: -----

A. Sansò _3435

S. Biancolatte _3659

S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Domenico Argondizzo _2904

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Chiara Micelli _3521

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia

luglio 2008
n. 28

a cura di: A. Mattiello
ha collaborato: A. Henrici

Classificazione Teseo: Stati esteri. Difesa nazionale. Forze armate. Organizzazioni internazionali militari.

AVVERTENZA

Il presente *dossier*, dedicato al Libro Bianco sulla Difesa e Sicurezza della Francia, intende offrire spunti di riflessione sulle sfide strategiche comuni alla Francia in materia di difesa e sicurezza e sulle soluzioni prescelte a livello nazionale da tale Paese, mettendo in luce, in particolare: la novità del metodo di lavoro che ha portato alla realizzazione del Libro Bianco, il contenuto, le implicazioni delle scelte sulle Forze armate, sulle risorse finanziarie della Difesa, sui pubblici poteri, sul coinvolgimento della società civile e, infine, sul riorientamento delle ambizioni francesi in materia di difesa, in relazione al rientro della Francia nel comando alleato integrato della NATO e al rafforzamento dell'Europa della difesa.

Il Libro Bianco della Difesa francese non viene riprodotto nel presente *dossier*, in considerazione della notevole mole documentaria, nonché della sua disponibilità alla URL:

http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/livre_blanc_1337/livre_blanc_1340/

INDICE

1. LA NOVITÀ DEL METODO.....	9
2. IL CONTENUTO. PRINCIPALI NOVITÀ.....	10
3. L'IMPATTO SULLE FORZE ARMATE, SULLE RISORSE FINANZIARIE, SUI PUBBLICI POTERI, SUL COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE.....	13
4. EUROPA DELLA DIFESA E REINTEGRAZIONE DELLA FRANCIA NELLA STRUTTURA MILITARE INTEGRATA DELLA NATO	17

1. LA NOVITÀ DEL METODO

Con Decreto presidenziale del 30 luglio 2007 è stata creata presso la presidenza della Repubblica francese una Commissione incaricata dell'elaborazione del Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale. La Commissione, insediatasi ufficialmente il 23 agosto, è stata presieduta da Jean-Claude Mallet, consigliere di stato. Gli obiettivi della Commissione sono stati fissati in una lettera, in seguito resa pubblica, inviata allo stesso Mallet dal Presidente Nicolas Sarkozy.

Hanno fatto parte della Commissione 2 deputati e 2 senatori (due appartenenti alla maggioranza e due all'opposizione), in qualità di rappresentanti nazionali, diversi appartenenti a Ministeri in qualità di rappresentanti delle amministrazioni e numerose personalità qualificate.

Per l'elaborazione del lavoro, accogliendo quanto auspicato dal Presidente della Repubblica, è stata adottato un metodo assolutamente innovativo, che rappresentasse una "vera cesura" con il passato.

Il lavoro è stato portato avanti in stretta collaborazione con il Parlamento. Infatti:

- il progetto di Libro bianco è stato presentato alle commissioni parlamentari interessate nel corso di un dibattito a porte chiuse con i ministri dell'interno, degli affari esteri e della difesa; le osservazioni dei parlamentari sono state trasmesse al Presidente della Repubblica e al Primo ministro prima che questi presentassero il testo definitivo;
- il Libro bianco è stato presentato dal Primo ministro innanzi all'Assemblea Nazionale il 26 giugno 2008.

La Commissione incaricata della stesura del Libro bianco ha condotto un lavoro d'equipe che non si è limitato a consultare gli esperti di settore. Sono state infatti espletate 40 audizioni pubbliche che hanno visto la partecipazione di rappresentanti di tutti i partiti, della società civile, di responsabili europei e "strateghi" tra i più noti a livello internazionale. In totale sono state audite 52 persone di 14 diverse nazionalità, provenienti da tutti i continenti.

Sono stati inoltre aperti 9 forum elettronici che hanno permesso a molte migliaia di internauti di seguire le audizioni e di esprimere il loro parere.

Numerose sono state anche le missioni che hanno consentito ai commissari di incontrare membri dei servizi di difesa e di sicurezza all'estero e all'interno del territorio nonché rappresentanti di vari Paesi europei, dell'UE e dell'Alleanza atlantica.

In seguito all'uscita del Libro bianco sono previsti alcuni impegni annuali:

- un aggiornamento in seno al Consiglio di difesa e di sicurezza;

- uno scambio di pareri con le competenti commissioni parlamentari;
- un seminario di riflessione e dibattito sulla strategia di sicurezza nazionale.

I lavori della Commissione incaricata di preparare il Libro bianco sono stati segnati dalle dimissioni dei due deputati socialisti che ne facevano parte, ritenendo la Commissione meramente strumentale all'applicazione di un progetto già definito dall'Eliseo e dal Governo e rimproverando al presidente Sarkozy di preferire il rafforzamento della NATO piuttosto che la costruzione dell'Europa della Difesa¹.

A differenza dei due precedenti Libri bianchi del 1972 e del 1994, il Libro bianco del 2008 copre anche il campo della sicurezza oltre a quello della difesa e in virtù di esso il Governo francese intende raggiungere alcuni obiettivi fondamentali:

- una attualizzazione dell'analisi della sicurezza del Paese e dell'ambiente internazionale e quindi un aggiornamento delle missioni assegnate alle Forze armate e ai sistemi di sicurezza;
- la definizione di una strategia globale di difesa e di sicurezza nazionali. L'ambito dei temi toccati dal Libro bianco è stato allargato alla sicurezza nazionale allo scopo di includere l'insieme degli elementi che concorrono all'organizzazione dello Stato nei confronti delle crisi e che possono avere effetto sugli interessi fondamentali della Nazione;
- la ridefinizione delle capacità necessarie per raggiungere tali obiettivi e adempiere a tale missione;
- le riforme indispensabili che permettano di mediare tra bisogni e risorse finanziarie;
- una profonda riforma del Ministero della Difesa e dello Stato per adeguarli all'insieme di questi obiettivi.

2. IL CONTENUTO. PRINCIPALI NOVITÀ

Il presente documento parte dalla constatazione che dal 1994, data di uscita del precedente Libro bianco sulla difesa, il mondo è profondamente mutato, soprattutto per effetto della globalizzazione. La straordinaria accelerazione della diffusione delle informazioni, la velocità degli scambi di beni come della circolazione di persone sono ritenute responsabili della trasformazione a volte in positivo, a volte in negativo, del nostro ambiente economico, sociale e politico,

¹ Sulla posizione dei socialisti riguardo alla relazione con la NATO cfr. L.GAUTIER, *Le défense entre recentrage et alignement*, *Le Monde*, 19 giugno 2008.

come dei dati della sicurezza nazionale e internazionale. Di conseguenza, la gerarchia delle potenze si modifica ed è destinata ad evolversi ulteriormente.

La conclusione è che il mondo non è necessariamente più pericoloso, ma è divenuto più instabile e imprevedibile.

Sono comparse nuove possibilità di interconnessione di più crisi, dal vicino Oriente al Pakistan. La Francia e l'Europa si trovano in una pesante situazione di vulnerabilità diretta: il terrorismo -che si richiama al Jihadismo- le minaccia esplicitamente, tanto che il loro territorio sarà per il 2025 alla portata dei missili balistici sviluppati da potenze nuove; sono apparsi rischi inediti, di natura intenzionale, come gli attacchi informatici, o non intenzionale, come rischi sanitari o ecologici, amplificati dal degrado della biosfera.

Il Libro bianco effettua, dunque, una analisi strategica per i prossimi quindici anni e ne trae le conseguenze per l'elaborazione di una nuova politica di difesa e di sicurezza.

Il Libro bianco definisce una **strategia di sicurezza nazionale** che sia in grado di fornire delle risposte a "l'insieme dei rischi e delle minacce suscettibili di colpire la vita della Nazione", e che includa la politica di difesa, ma non si esaurisca in essa. Tale strategia include infatti la politica di sicurezza interna e la politica di sicurezza civile, con il contributo anche della politica estera ed economica.

La strategia di sicurezza nazionale si articola intorno a **cinque funzioni strategiche** di cui le forze di difesa e di sicurezza devono avere il controllo: **la conoscenza e l'anticipazione, la prevenzione, la dissuasione, la protezione e l'intervento**. La combinazione di queste cinque funzioni deve essere flessibile e in grado di evolversi nel tempo, adattandosi alle modificazioni dell'ambiente strategico. Di conseguenza il Libro bianco sarà regolarmente aggiornato, prima di ogni nuova legge di programmazione militare o di sicurezza interna.

La "**conoscenza**" e l'"**anticipazione**" costituiscono i capisaldi della nuova funzione strategica. In un mondo caratterizzato da incertezza e instabilità, la conoscenza è considerata la prima linea di difesa, in grado di garantire autonomia decisionale e di permettere alla Francia di conservare l'iniziativa strategica. Essa deve offrire sia a chi prende decisioni politiche, sia ai comandanti militari e ai responsabili della sicurezza interna e civile i mezzi per disporre, il prima possibile, di elementi di previsione e di chiarezza. L'informazione in tutte le sue dimensioni, anche spaziale, e la prevenzione acquistano così una maggiore importanza.

La protezione della popolazione e del territorio francesi, direttamente esposti a pericoli di nuovo genere, è di fondamentale importanza nella strategia. L'obiettivo è la protezione della Nazione di fronte a crisi di ampia portata e il contemporaneo aumento della sua capacità di **resilienza**. Quest'ultima viene definita come "la capacità delle autorità pubbliche e della società francese di

reagire a una crisi grave e di ristabilire rapidamente il loro funzionamento normale".

Rafforzare la resilienza comporta l'evoluzione dei mezzi e dei metodi di sorveglianza degli spazi nazionali, siano essi terrestri, marittimi, aerei o spaziali e lo sviluppo di una capacità di reazione più rapida e efficace da parte delle autorità pubbliche.

La comunicazione, l'informazione e l'allerta della popolazione saranno al centro della preparazione e della gestione delle crisi. Inoltre, novità importante, gli obiettivi operativi verranno assegnati congiuntamente ai mezzi di sicurezza interna e civile, così come alle Forze armate. Il coordinamento tra i dispositivi civili e militari è in effetti uno dei principi fondamentali della nuova strategia.

Per quanto riguarda le capacità francesi di **prevenzione** dei conflitti e di **intervento**, il Libro bianco raccomanda che vengano concentrate su un asse geografico prioritario esteso dall'Atlantico fino al Mediterraneo, al Golfo arabo-persico e all'Oceano Indiano. Questo asse corrisponde alle zone in cui i rischi implicanti gli interessi strategici di Francia ed Europa sono più elevati. Esso permette anche di tenere in conto l'importanza crescente dell'Asia per la sicurezza internazionale e favorisce azioni di presenza e cooperazione nella zona.

Parallelamente la Francia conserverà una capacità di prevenzione e di intervento sui fronti occidentale e orientale del continente africano e nella fascia del Sahel. Il Paese convertirà radicalmente l'attuale sistema di accordi e di cooperazione militare per evolvere verso un partenariato tra Europa e Africa e una cooperazione di difesa e di sicurezza².

Il Libro bianco definisce inoltre una serie di principi direttivi per l'intervento delle forze francesi.

La **dissuasione nucleare** resta un fondamento essenziale della strategia nazionale e rappresenta la garanzia ultima della sicurezza e dell'indipendenza francesi. La sua unica funzione è quella di impedire una aggressione da parte di uno Stato contro gli interessi vitali del Paese, da dovunque essa provenga e qualunque ne sia la forma. La credibilità della dissuasione si basa sulla possibilità per il capo di Stato di disporre, in maniera indipendente, di una gamma di opzioni adeguatamente ampia e di mezzi sufficientemente diversificati. Ciò implica la modernizzazione delle due componenti, missili balistici e missili aerotrasportati³. Tuttavia la Francia continuerà a prendere iniziative nel campo

² Il Presidente Sarkozy ha parlato di riorientamento e non di ridimensionamento delle ambizioni francesi, in relazione sia alla collocazione dell'Asia e non già dell'Africa al centro dell'agenda di sicurezza francese, sia in relazione alla fine dell'eccezionalità della posizione della Francia nella NATO.

³ La modernizzazione delle due componenti, avviata da oltre dieci anni, si concretizzerà, per la parte balistica, con l'entrata in funzione nel 2010 del missile intercontinentale M51 destinato ad armare i sottomarini nucleari lanciamissili (SNLE) di nuova generazione; per la parte aerotrasportata con la dotazione, a partire dal 2009, del missile ASMPA (*Air-Sol Moyenne Portée Avancé*) trasportato dagli aerei *Mirage 2000* e *Rafale* in partenza dal territorio nazionale o dalle portaerei.

del disarmo nucleare e sarà particolarmente attiva nella lotta contro la proliferazione delle armi nucleari, batteriologiche e chimiche e dei missili in grado di trasportarle.

Il Libro bianco definisce uno sforzo di difesa coerente con il doppio impegno di migliorare subito la disponibilità e la modernizzazione degli equipaggiamenti impiegati nelle operazioni e di lanciare programmi legati all'informazione e alla previsione del futuro. Viene raccomandato dunque il rafforzamento, prioritario, della protezione dei soldati francesi facenti parte delle Forze armate terrestri, navali ed aeree (protezione individuale del combattente, veicoli blindati, manutenzione dei materiali, capacità di protezione antiaerea e antimissile delle navi della Marina).

Viene contemporaneamente previsto il lancio di programmi nuovi, in particolare nel campo della conoscenza-anticipazione (osservazione, ascolto elettromagnetico, allerta avanzata) a terra, in mare e in aria soprattutto con l'utilizzo dei droni⁴ di sorveglianza e armati.

Di grande importanza anche la lotta informatica, offensiva e difensiva. La guerra informatica si svilupperà lungo due assi strategici: la difesa informatica coordinata da un'Agenzia per la sicurezza dei sistemi informativi, posta alle dipendenze del Segretario Generale della difesa e della sicurezza nazionale; lotta informatica offensiva affidata alle varie Armi, sotto la guida dei Capi di Stato maggiore, e a servizi specializzati.

3. L'IMPATTO SULLE FORZE ARMATE, SULLE RISORSE FINANZIARIE, SUI PUBBLICI POTERI, SUL COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE.

La riorganizzazione delle Forze armate sarà determinata sulla base degli obiettivi operativi accolti dal Governo su proposta della Commissione del Libro bianco. Le principali cifre sono le seguenti:

Le forze terrestri, costituite da una forza operativa di 88.000 uomini dovranno essere in grado simultaneamente di:

- intervenire in tempi brevi sul territorio nazionale, in appoggio alle autorità civili, con 10.000 uomini e nell'arco di 6 mesi con 30.000 unità nel quadro di un impegno multinazionale ;
- essere in grado di intervenire in tempi ridotti con 5.000 uomini mantenendo una capacità permanente di azione e reazione autonome;
- mantenere apparati per la prevenzione al di fuori del territorio nazionale.

⁴ DRONI o UAV (*Unmanned Aerial Vehicles*): mezzi aerei, autonomi o pilotati a distanza, che volano senza l'ausilio di un pilota a bordo.

Le forze navali disporranno di un gruppo aeronavale, dotato di un gruppo aereo completo, di 18 fregate di prima classe e di sei sottomarini d'attacco che dovranno essere in grado di:

- assicurare la permanenza in mare della forza oceanica strategica;
- sorvegliare e controllare gli accessi al territorio nazionale sia metropolitano che d'oltremare;
- rappresentare lo Stato in mare negli spazi sotto la giurisdizione nazionale;
- contribuire alla prevenzione, partecipando al controllo degli spazi aeronavali e alla sicurezza delle vie di comunicazione;
- partecipare a missioni internazionali.

Le forze aeree disporranno di un parco unico di 300 aerei da combattimento, di 4 sistemi di scoperta e controllo avanzato di tipo Awacs (*Airborne Warning and Control System*) e di una flotta di aerei da rifornimento e da trasporto e dovranno essere in grado di:

- assicurare l'attuazione della componente aerea della dissuasione;
- assicurare in modo permanente il controllo degli accessi aerei al territorio nazionale;
- contribuire alla raccolta di informazioni;
- inviare in un teatro distante fino a 7-8.000 chilometri una forza aerea da combattimento di 70 aerei.

Per armare le tre componenti si prevede una riduzione del numero dei militari da 271.000 a 224.000.

In particolare si prevedono tagli:

per l'esercito: da 154.000 a 131.000 unità (-17%)

per l'aeronautica: da 65.000 a 50.000 (-24%)

per la marina: da 54.000 a 44.000 (-11%).

Gli aerei da combattimento dovrebbero passare da 350 a 300 (-20%) e le fregate da 24 a 18 (-25%).

Vengono previsti 650 nuovi veicoli armati per i combattimenti da fanteria (+30).

Si ricorda che attualmente la dotazione prevede 400 carri pesanti, 700 carri leggeri, 1.100 veicoli ad armamento leggero.⁵

La Francia intende impiegare per la difesa maggiori **risorse** coerentemente con le scelte effettuate riguardo alla propria forza militare. In termini finanziari le spese per la difesa saranno al secondo posto dopo le spese per l'istruzione (eccettuate le spese obbligatorie corrispondenti agli interessi del debito).

⁵ Fonti: European Defence Agency; www.sipri.org; Times archives.

In un primo tempo le risorse annuali destinate alla difesa (escluse le pensioni) saranno mantenute in volume, cioè cresceranno allo stesso ritmo dell'inflazione. Potranno essere previsti dei finanziamenti straordinari.

In un secondo tempo, a partire dall'anno 2012, il bilancio crescerà dell'1% per anno, in volume, ovvero di un punto percentuale in più rispetto all'inflazione. Entro il 2020 la spesa totale per la difesa, pensioni escluse, arriverà a 377 miliardi di euro su dodici anni (pari al 2% del PIL).

Parallelamente, le ristrutturazioni si concretizzeranno in una diminuzione importante degli effettivi nell'arco di 6-7 anni e una riduzione dei costi di funzionamento del ministero e degli eserciti.

I margini che se ne otterranno saranno completamente reinvestiti a favore del personale, ma soprattutto nel bilancio per gli equipaggiamenti che passerà da 15,2 miliardi di euro nel 2008 a 18 miliardi di euro in media per anno nel periodo 2009-2020.

Per quanto riguarda la **strategia industriale** della Francia, l'uropeizzazione delle industrie è considerato un imperativo. Il controllo nazionale di tutte le capacità tecnologiche non è più alla portata dei Paesi europei. Tuttavia la Francia deve mantenere una sfera di sovranità concentrata sulle capacità necessarie al mantenimento dell'autonomia strategica e politica della Nazione; essa si basa su: dissuasione nucleare, missili balistici, sottomarini nucleari d'attacco, sicurezza dei sistemi di *intelligence*.

Per l'insieme delle altre tecnologie e capacità che desidera acquisire, la Francia ritiene, secondo il Libro bianco, che debba essere privilegiato il quadro europeo: aerei da combattimento, droni, missili da crociera, satelliti, componenti elettronici, etc, restando inteso che la politica di acquisizione possa estendersi al mercato mondiale per quegli equipaggiamenti che non chiamano in causa la sicurezza degli approvvigionamenti e la libertà di impiego.

La strategia industriale della Francia quale delineata dal Libro bianco può essere dunque rappresentata come organizzata in tre cerchi: cerchio della sovranità nazionale irrinunciabile, cerchio europeo, cerchio mondiale.

Ai fini della nuova strategia di sicurezza nazionale suesposta, si impone una **riorganizzazione dei poteri pubblici**.

Innanzitutto, verrà avviata una riforma dell'organizzazione generale della difesa posta dall'ordinanza del 7 gennaio 1959 allo scopo di tradurre in legge la nuova organizzazione prevista dal Libro bianco.

E' prevista l'istituzione di un Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale (*Conseil de la Défense e de la Sécurité Nationale* - CDSN), presieduto dal Presidente della Repubblica, competente sull'insieme delle questioni di difesa e sicurezza. Potrà riunirsi in formazioni ristrette, quali: consiglio di difesa, consiglio nazionale dell'informazione, consigli ristretti (gestione della crisi, informazione, questioni nucleari).

Il Consiglio nazionale per l'informazione (*Conseil national du Renseignement*), costituirà una formazione particolare del Consiglio Nazionale Difesa e Sicurezza, firmerà gli orientamenti e assegnerà gli obiettivi in materia di informazione. Il Coordinatore nazionale dell'Informazione, posto presso il Presidente della Repubblica, preparerà le decisioni di questo Consiglio.

Il Primo Ministro provvederà all'attuazione dell'insieme di provvedimenti stabiliti dal Consiglio di difesa e sicurezza. In tale compito sarà assistito dal Segretario Generale della Difesa e Sicurezza nazionale.

Presso il Presidente della Repubblica sarà anche istituito un organo consultivo sulla difesa e la sicurezza nazionale (*Conseil consultatif sur la Défense e la sécurité nationale*) composto di esperti indipendenti.

In secondo luogo, il ruolo del Parlamento verrà rafforzato, specie per quel che riguarda l'intervento delle forze francesi in operazioni all'estero, che sarà oggetto di una procedura d'informazione e di autorizzazione. Inoltre il Parlamento sarà consultato sulla definizione della strategia di sicurezza nazionale e l'orientamento delle politiche ad essa afferenti, nonché sulla revisione periodica del Libro bianco; sarà infine informato della conclusione degli accordi in materia di difesa conclusi tra la Francia e i *partner* stranieri.

Inoltre, verranno chiarite le competenze dei ministeri coinvolti e migliorato il loro coordinamento.

Nell'ambito del Ministero della Difesa, sarà creato un comitato ministeriale per gli investimenti e un comitato finanziario, luogo della concertazione tra Difesa e Bilancio; il ruolo del Capo di Stato maggiore sarà rafforzato e la funzione strategia accresciuta e centralizzata in capo alla delegazione affari strategici.

Verranno rafforzate le capacità di gestione interministeriale delle crisi sul territorio nazionale, poste alle dipendenze del Ministero dell'Interno, tramite la creazione di un centro operativo situato presso la sede centrale del Ministero dell'interno a Place Beauvau a Parigi. Al 1° gennaio 2009 sarà effettiva la riassegnazione della *Gendarmerie* alle dipendenze del Ministero stesso, dove verrà creata anche una delegazione strategica.

La gestione delle crisi esterne, coordinata dal Ministero degli Esteri, potrà contare su una capacità di pianificazione civile e un centro operativo di allerta e sostegno alla gestione delle crisi esterne.

Riguardo al **coinvolgimento della società civile**, la cosiddetta **adesione della Nazione**, poiché la sicurezza della Nazione si basa su persone che hanno scelto di servire il loro Paese, obiettivo della strategia è innanzitutto di consentire a costoro di raggiungere il più alto livello di professionalità in tutti i settori, civili e militari, nonché nei contratti d'ingaggio.

In tutte le categorie della funzione pubblica, sarà accresciuta la sensibilizzazione alle questioni della sicurezza nazionale.

La strategia di sicurezza nazionale può avere efficacia solo con l'adesione della popolazione. Occorrono quindi diverse nuove iniziative, fra le quali la formazione dei giovani e degli eletti negli enti locali, la creazione di un servizio civico, la ricerca strategica sia a livello nazionale che europeo e la creazione di una Fondazione di cooperazione scientifica che potrebbe divenire il supporto di una Scuola di dottorato europea.

4. EUROPA DELLA DIFESA E REINTEGRAZIONE DELLA FRANCIA NELLA STRUTTURA MILITARE INTEGRATA DELLA NATO

Una componente fondamentale della politica di sicurezza francese è l'**Unione europea**⁶, che la Francia si augura divenga un attore importante nella gestione delle crisi e della sicurezza internazionale. La Francia auspica dunque che l'Europa si doti di capacità militari e civili adeguate.

Il Libro bianco propone, per i prossimi anni, alcuni obiettivi concreti per l'Europa della difesa:

- una capacità di intervento globale effettiva di 60.000 uomini da dispiegare nel giro di un anno in un teatro lontano, con le componenti aeree e marittime necessarie;
- la capacità di dispiegare, per una durata di tempo significativa, da due a tre operazioni di mantenimento o di ristabilimento della pace e numerose operazioni civili, di minore entità in teatri differenti;
- un incremento in potenza delle capacità europee di pianificazione e di condotta delle operazioni, militari e civili, parallelo allo sviluppo delle missioni dell'Unione all'esterno;
- la dinamizzazione dell'industria della difesa europea.

Inoltre il Libro bianco pone l'accento su quattro campi prioritari per la protezione dei cittadini europei: il rafforzamento della cooperazione contro il terrorismo e la criminalità organizzata, la messa in opera di forze europee di protezione civile, il coordinamento della difesa contro gli attacchi informatici e la messa in sicurezza degli approvvigionamenti energetici e delle materie prime strategiche.

Viene inoltre auspicata la preparazione di un Libro bianco europeo della difesa e della sicurezza.

⁶ Nella lettera di incarico che il Presidente Sarkozy aveva indirizzato a Jean-Claude Mallet, il Presidente della Repubblica aveva chiesto di riservare "un'attenzione particolare alla dimensione europea della nostra politica di difesa".

Il Libro bianco getta le basi di un partenariato strategico rinnovato tra Europa e Stati Uniti. Le sfide alla sicurezza oggi sono tali per cui **NATO** e Unione europea non devono essere in concorrenza, bensì devono essere concepite come complementari, valorizzando il valore aggiunto proprio di ciascuna.

La NATO è l'organizzazione di difesa collettiva che unisce l'America del Nord all'Europa per far fronte a rischi di aggressione armata al loro territorio, ma permette anche di rispondere alle differenti minacce di varia natura che possano riguardare gli Alleati.

L'unicità dell'UE risiede nella sua capacità di mobilitare tutta la gamma di strumenti di gestione delle crisi: strumenti militari, umanitari, diplomatici, finanziari, al servizio della politica estera e di sicurezza comune. Tuttavia l'UE non deve essere considerata come l'agenzia civile della NATO; deve essere un attore a pieno titolo della gestione delle crisi.

Il Libro bianco constata che, dal precedente Libro bianco del 1994, la NATO ha subito un significativo processo evolutivo (allargamento, nuovo Concetto Strategico e "operazioni non articolo 5", partenariati con i Paesi terzi) aprendo un dibattito sulla sua trasformazione che chiama in causa la definizione delle missioni, l'allargamento, la scarsità di risorse umane e di equipaggiamenti per la conduzione delle operazioni anche fuori area.

Il presente documento propone che il dibattito sulla trasformazione della NATO sia guidato da tre obiettivi:

- pervenire ad una definizione comune delle nuove minacce rientranti nella missione della NATO;
- definire una migliore suddivisione delle responsabilità tra Americani ed Alleati europei;
- razionalizzare ulteriormente la pianificazione e le strutture di comando.

Tale dibattito potrà essere rilanciato in occasione del Vertice per il sessantesimo anniversario dell'Alleanza Atlantica che si terrà a Strasburgo e Kehl nell'aprile 2009.

Per quanto riguarda la posizione della Francia all'interno della NATO, si ricorda che la Francia è membro della NATO fin dalla sua creazione e non ha mai cessato di esserlo.

La decisione della Francia di De Gaulle nel 1966 di uscire dalla sola struttura militare integrata non ha modificato il suo *status* di membro a pieno titolo, con seggio al Consiglio dell'Atlantico del Nord, istanza di decisione della NATO in cui le decisioni vengono prese per consenso.

Inoltre, dal 1994 la presenza della Francia in seno alle strutture alleate si è accresciuta e dal 1995 si è concretizzata con la decisione di partecipare alle riunioni dei Ministri della difesa della NATO e di riprendere il proprio seggio nel Comitato militare.

Oggi, dunque, la Francia è assente solo da due istanze: il Comitato dei Piani di Difesa e il Gruppo di pianificazione nucleare. Sono invece presenti nelle strutture di comando dell'Alleanza, con un regime particolare, un centinaio di ufficiali francesi.

Considerevole è la partecipazione della Francia alle operazioni al di fuori dell'area euro-atlantica condotte dalla NATO: 4000 militari in tutto, cui si aggiunge il comando francese di KFOR in Kosovo; inoltre più di 7000 militari saranno posti in allerta nel quadro della Forza di reazione rapida (NRF)⁷ e a questi si aggiungono le capacità aeree, navali e di comando⁸.

Dopo quarant'anni dal ritiro della Francia dalla struttura militare integrata, la Francia annuncia il suo rientro⁹. Questa conclusione discende da una serie di considerazioni e segnatamente:

- la situazione in Europa dal 1966 è profondamente mutata: 21 membri della NATO sono membri dell'UE e hanno sottoscritto impegni a titolo di Europa della difesa;
- la Francia sostiene un'Europa unita e coerente in materia di difesa;
- la posizione francese in relazione alla NATO manca di chiarezza e deve essere rivista parallelamente alla progressione verso un'Europa della difesa;
- un ravvicinamento alla struttura di comando della NATO deve essere effettuato nel rispetto dei principi fondamentali della difesa francese:
 1. mantenimento in capo alle autorità politiche francesi della piena libertà di valutazione in relazione alle necessità informative e di autonomia strategica;
 2. negazione dell'automaticità tra partecipazione alla struttura militare e invio delle truppe per gli interventi NATO;
- indipendenza nucleare totale della Francia, sia in termini di capacità che di strategia (dunque la Francia non rientrerà nel Gruppo di pianificazione nucleare);
- libertà di ingaggio delle Forze francesi; nessun contingente militare sarà posto sotto comando NATO in tempo di pace.

La Commissione per il Libro Bianco ha concluso che nulla si oppone alla partecipazione della Francia alle strutture militari della NATO.

⁷ La *NATO Response Force* (NRF), deliberata nel vertice di Praga del 2002, è stata dichiarata operativa nell'ottobre 2004. Rappresenta una forza altamente integrata e tecnologicamente avanzata, composta da 21.000 uomini messi a disposizione dai Paesi membri della NATO, dispiegabile in 5 giorni e capace di sostenere una missione della durata di un mese. Comprende una componente terrestre, una *task force* navale e una componente aerea. La NRF può essere impiegata per operazioni dimostrative, missioni di gestione delle crisi, *peacekeeping*, operazioni antiterrorismo, gestione di disastri umanitari, nonché come forza di stabilizzazione in attesa dell'arrivo di un contingente più ampio.

⁸ Si ricorda che la Francia rappresenta il quarto contributore finanziario e il quinto contributore di truppe della NATO.

⁹ Com'è noto, anche il Presidente Chirac aveva tentato di operare tale reintegrazione, ma le condizioni che aveva posto per ottenere incarichi di comando per la Francia avevano fatto fallire il progetto.

Tale reintegro della Francia dovrebbe comportare l'invio di circa 800 ufficiali presso il quartier generale di Mons, in Belgio, e gli altri centri di comando dell'Alleanza. Anche lo sforzo finanziario andrebbe accresciuto, da 145 a 210 milioni di euro per anno.

Dunque il ritorno della Francia nella struttura di comando dovrebbe, nelle intenzioni del Libro bianco, fare chiarezza sulla posizione della Francia che non considera l'Europa della difesa come contrapposta alla NATO. Al contrario tale segnale dovrebbe incitare l'Alleanza a "fare più spazio all'Europa". Nel Libro Bianco i progressi verso l'Europa della difesa sembrano rappresentare una precondizione per il reintegro della Francia nella NATO. In seguito all'*impasse* del Trattato di Lisbona, il Presidente Sarkozy ha sottolineato, in occasione della presentazione del Libro Bianco del 17 giugno 2008, che la politica di difesa e sicurezza (PESD) rappresenta "un esempio di Europa concreta, di un Europa che risponde ai bisogni degli Europei".

La Francia, che dal 1° luglio 2008 assume la **presidenza di turno dell'Unione**, in quanto membro fondatore insieme alla Gran Bretagna della PESD in occasione del vertice di Saint-Malo nel dicembre 1998, ha dunque una responsabilità particolare in ambito PESD.

A dieci anni dall'iniziativa di Saint-Malo e ad otto dal vertice di Helsinki che aveva fissato l'obiettivo per l'UE di costituire una capacità di intervento¹⁰ di 60.000 uomini, tale obiettivo principale ritorna in cima alle priorità della presidenza francese dell'Unione.

Infatti, i Paesi membri dell'UE, sentendosi protetti dalla NATO, hanno avvertito come meno pressante la necessità di investire nella difesa europea, tanto più che quest'ultima veniva avvertita da Washington come una strategia per indebolire le relazioni transatlantiche duplicando le funzioni della NATO. La posizione del Regno Unito, in quanto alleato privilegiato degli Stati Uniti, è considerata da alcuni commentatori tra i fattori responsabili del rallentamento dei progressi della PESD.

La questione dell'Europa della difesa è reputata dalla Francia fondamentale per l'identità europea, poiché non solo è in grado di realizzare l'ambizione collettiva degli Europei in materia di sicurezza strategica (rispondendo al quesito: quale autonomia di decisione e di azione?), ma anche per le possibili importanti ricadute economiche.

Gli scopi per i quali l'Agenzia per la difesa europea era stata istituita nel luglio 2004 -rafforzamento della base tecnologica e industriale della difesa; creazione di un mercato europeo degli equipaggiamenti militari in grado di essere concorrenziale- non sono stati finora realizzati, con il risultato che gli investimenti per la difesa degli Stati membri dell'UE non sono coordinati e generano sovrapposizioni e l'industria degli armamenti risulta parcellizzata. La

¹⁰ Nota come Forza europea di reazione rapida (ERRF).

mancata assegnazione all'Agencia per la difesa europea di un bilancio pluriennale che avrebbe consentito un reale coordinamento europeo degli acquisti è stata finora osteggiata da alcuni Paesi, tra cui il Regno Unito. Segnali incoraggianti sembrano giungere sia dalla conclusione di un accordo tra Francia e Regno Unito, in occasione della visita di Sarkozy a Londra, per incoraggiare gli investimenti comuni nel settore della difesa ed eliminare gli ostacoli potenziali, sia dalla dichiarazione del ministro della difesa francese Morin che la prospettiva di un mercato comune dell'industria e degli armamenti – priorità del semestre di presidenza francese - sia condivisa con i Britannici¹¹.

La Francia ha dunque posto tra le priorità del suo semestre di presidenza dell'UE, oltre al rafforzamento dell'Agencia per la difesa europea, la creazione di una “capacità europea permanente ed autonoma di pianificazione strategica” – anch'essa finora contestata dal Regno Unito- che implica un “centro di pianificazione operativo e di condotta delle operazioni”. Quest'ultimo esiste già allo stato embrionale dal 2007 con una capacità attuale di 8 ufficiali¹², che potrebbero essere portati a 89 per costituire un quartier generale europeo da attivare per un'operazione¹³. Tale visione implica anche la creazione di un bilancio autonomo per le operazioni militari dell'Unione.

La Francia intende altresì promuovere il dibattito sull'attualizzazione della Strategia europea di sicurezza, esercizio che potrebbe essere completato da un Libro bianco europeo sulla difesa.

Ma la Francia auspica anche l'adozione di “nuovi progetti capacitivi strutturanti”, nel campo aereo, marittimo e della gestione delle crisi. Il termine strutturanti rinvia al concetto di “cooperazioni strutturate permanenti”, introdotto dal Trattato di Lisbona che permette ad un gruppo di Paesi volenterosi di realizzare un'integrazione più stretta sulle questioni della difesa e che soddisfino

¹¹ Défense française: le passage obligé de l'Union, in www.euroactive.fr.

¹² Per la conduzione di missioni militari a guida UE, autonome dalla NATO, negli accordi *Berlin plus* si prevede che lo Stato Maggiore dell'UE (*European Union Military Staff*) non controlli direttamente le missioni militari, ma venga di volta in volta designato un quartier generale operativo (*Operational Headquarters*) fornito dagli Stati Membri, operando una multinazionalizzazione di un comando nazionale. Attualmente l'UE può contare su cinque quartieri generali nazionali, messi a disposizione da Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e Grecia. L'OHQ francese a disposizione delle operazioni dell'UE è il *Centre de Planification et conduite des Opérations* situato presso lo Stato Maggiore dell'Esercito in Boulevard St Germain, Parigi.

Sull'impossibilità di individuare un OHQ disponibile si veda nota seguente.

¹³ A tal riguardo si ricorda il tentativo dell'aprile 2003 di Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo di promuovere l'istituzione di un quartier generale dell'UE autonomo (sito a Tervuren, non lontano da Bruxelles). Il progetto venne abbandonato a causa delle decise proteste di Stati Uniti, Regno Unito e altri membri della NATO; tuttavia nel Consiglio europeo del dicembre 2003 fu decisa la creazione militare in seno allo Stato maggiore dell'UE di una cellula di pianificazione civile-militare (*EU Civ-Mil Cell*) e si suggerì la creazione presso il quartier generale della NATO in Europa (SHAPE) di una cellula di collegamento UE-NATO.

La creazione della Cellula civile-militare ha evitato l'istituzione nell'ambito dell'UE di un quartier generale permanente parallelo a quello della NATO, ma al contempo ha dotato l'UE della capacità di attivare tempestivamente un centro operativo per la pianificazione di missioni autonome che tuttavia entra in gioco solo quando non è possibile individuare un quartier generale nazionale disponibile.

determinati criteri in termini di capacità militari, di cooperare tra di loro in modo permanente, assumendo decisioni a maggioranza qualificata. Tale strumento dovrebbe stimolare i Paesi europei ad aumentare la loro spesa per la difesa che, mediamente, si attesta all'1,31% del PIL.

In chiusura un cenno alle diverse letture dei commentatori sulla reintegrazione della Francia nel comando integrato della NATO.

Da taluni¹⁴ interpretata come un riavvicinamento agli Stati Uniti, se non come abbandono dell'ambizione europea di fare dell'Europa della difesa un attore importante ed autonomo¹⁵.

Secondo altri analisti¹⁶, resa possibile dal mutato atteggiamento degli Stati Uniti dovuto al cambiamento delle priorità politiche americane. In cima a tali priorità vi è la missione in Afghanistan, mentre il controllo di SHAPE - condizione posta da Chirac nel 1996 per il ritorno della Francia- sarebbe meno rilevante di allora. Ad esempio, la concessione di alti posti di comando all'alleato francese renderebbe più facile agli Stati Uniti chiedere alla Francia un aumento delle truppe presenti in Afghanistan¹⁷ e la rimozione dei *caveat*.

Inoltre, il clima con Washington sarebbe più disteso, anche grazie ad un generale ricambio di leader politici già avvenuto in Europa e ormai prossimo negli Stati Uniti. Infine, proprio la missione in Afghanistan ha dato prova che la NATO avverte in misura crescente il bisogno di attività come l'addestramento delle forze di polizia, l'assistenza amministrativa e giudiziaria alle autorità locali, che rappresentano una componente peculiare della PESD. Quando si tratta di operare in contesti che richiedono un approccio congiunto civile-militare la cooperazione tra NATO e PESD diventerebbe tanto più necessaria. In ultima analisi, gli Stati Uniti avrebbero cambiato atteggiamento nei confronti dello sviluppo di una capacità autonoma di difesa europea dinnanzi alla moltiplicazione di crisi nel mondo e all'insufficienza di forze per fronteggiarla; per questo spingerebbero il loro Alleato speciale, il Regno Unito, a progredire nella realizzazione della PESD.

Condizionare, come ha fatto il Presidente Sarkozy, il rientro della Francia nel comando militare integrato della NATO all'accettazione da parte degli Stati Uniti di una capacità militare autonoma dell'UE, oltre al valore simbolico dovrebbe produrre anche l'effetto pratico di spingere i Paesi europei a rafforzare le capacità militari nazionali, come chiesto ripetutamente dagli Stati Uniti.

Vi è infine da tenere presente che le ambizioni del Presidente Sarkozy di un pieno ritorno della Francia nella NATO si scontrano con le resistenze sia

¹⁴ Sarkozy rising: French defence policy, in *Jane's Foreign Report* n. 2981 del 19 giugno 2008; M. MORAN, France's new military vision, in *Council on Foreign Relations*, 24 giugno 2008.

Anche Gautier su *Le monde (cit.)* denuncia l'allineamento atlantico della Francia.

¹⁵ Défense paradoxale (éditorial), *le Monde*, 18 giugno 2008.

¹⁶ A. MARRONE (a cura di), La Nato verso il vertice di Bucarest, in *Contributi di Istituti specializzati* (a cura del Servizio studi e del Servizio Affari internazionali del Senato), n. 88, marzo 2008.

¹⁷ Infatti la Francia ha annunciato al vertice di Bucarest che invierà 700 uomini in più in Afghanistan.

dell'opinione pubblica sia delle *élites* francesi, in particolare del corpo diplomatico¹⁸, che ritiene più conveniente per la Francia partecipare alla Nato *à la carte* piuttosto che in modo permanente, nonché di un gruppo di alti ufficiali e generali francesi delle tre Forze armate¹⁹ che vedono nell'abbandono dell'eccezionalità francese e nella cessione al Regno Unito della *leadership* militare europea un fattore di declassamento della difesa nazionale.

Tale gruppo di generali, anonimo, che si richiama al corsaro Surcouf che nel Settecento combattè gli Inglesi, definisce l'intero Libro bianco "incoerente", segnato da un certo diletterantismo e tale da relegare il ruolo della Francia ad una potenza militare di secondo piano che "giocherà ormai nella stessa serie dell'Italia".²⁰

¹⁸ A. DE LA GRANGE, "La France amorce un « mouvement » vers l'Otan", *Le Figaro*, 14 ottobre 2007.

¹⁹ GROUPE « SURCOUF », Livre Blanc sur la défense: une espérance déçue, in *Le Figaro*, 18 giugno 2008.

²⁰ Nell'articolo cit., si legge : « Nous revenons dans l'Otan, avec une capacité militaire affaiblie, et tout en y revendiquant des postes de commandement. Nous prétendons faire de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) un dossier majeur du renforcement de la défense européenne sous présidence française, et nous baissons la garde au moment où nous souhaitons entraîner nos partenaires vers un renforcement de la défense européenne. Mais surtout, nous abandonnons aux Britanniques le leadership militaire européen, alors que nous connaissons la nature particulière de leurs relations avec les États-Unis. La France jouera désormais dans la division de l'Italie. Il est inutile de se payer de mots ».

Ultimi dossier del Servizio Studi

15	Dossier	L'immigrazione in quattro paesi dell'Unione Europea: ingressi legali e immigrazione clandestina
16	Schede di lettura	Disegni di legge AA.SS. nn. 414 e 507 Prevenzione delle frodi nei settori del credito al consumo, dei pagamenti dilazionati e differiti e nel settore assicurativo
17	Dossier	Il contenzioso Stato-Regioni: dati quantitativi
18	Schede di lettura	Disegni di legge A.A.SS. nn. 733, 242, 391 e 583 in materia di sicurezza pubblica
19	Dossier	Il Servizio diplomatico europeo
20	Dossier	Doc. LVII, n. 1. Nota di lettura relativa al Documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2013 per le materie di interesse della 7 ^a Commissione permanente
21	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 832 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile”
22	Dossier	Indicatori socio-economici territoriali: la regione Trentino-Alto Adige (2 ^a serie)
23	Dossier	Mercato del lavoro 2007
24	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 859 “Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 2008, n. 113, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative”
25	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 866 “Conversione in legge del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie”
26	Testo a fronte	Disegni di legge recanti “Disposizioni in materia di assegno sostitutivo dell'accompagnatore militare” (AA.SS. nn. 466, 745, 782, 792, 821)
27	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 585-B “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Per gli utenti intranet del Senato è altresì disponibile il formato word seguendo il percorso "dossier di documentazione - Servizio Studi - Amarcord".