



N. 40 - novembre 2023

## Il Piano di Azione italo-tedesco per la cooperazione strategica bilaterale e nell'Unione Europea

### Introduzione

Il [Piano d'azione italo-tedesco](#), stipulato a Berlino lo scorso 22 novembre, è un documento operativo, che copre un ambito molto ampio di settori di interesse, con una forte curvatura sia sul versante economico-industriale che su quello di difesa e sicurezza.

Il piano si apre con un'introduzione, denominata “**Principi Guida**”.

Si afferma subito che “l'Italia e la Germania sono **partner strategici**” (si può notare che il cosiddetto “Trattato del Quirinale”, ratificato con la [legge n.90 del 12 luglio 2022](#), parla di “comunità di destini” tra Italia e Francia).

Come membri fondatori dell'UE, Roma e Berlino condividono “la visione comune di un'**Europa forte, solidale e sovrana**, caposaldo dell'ordine internazionale basato sulle regole, garante della sicurezza per i propri cittadini, in complementarietà e in coordinamento con la NATO”.

I due Paesi “sono legati da valori condivisi e interessi comuni”: **le due economie sono “fortemente integrate tra loro”** e aperte al mondo, mentre “innumerevoli connessioni nel campo della cultura, della scienza, dell'istruzione e delle società civili formano una **rete unica ed estesa di contatti interpersonali**”.

Anche per questo, Italia e Germania “vogliono assumersi la responsabilità comune di **plasmare attivamente il futuro dell'Unione Europea** verso l'obiettivo condiviso di un'Unione democratica, sovrana e sempre più unita, **e le relazioni con i partner** nel mondo”. Ciò è particolarmente rilevante alla luce delle sfide ai valori e alla sicurezza europei, come dimostrano le due principali crisi che segnano il contesto geopolitico mondiale, e su cui si affermano posizioni condivise. Italia e Germania restano infatti unite nel far fronte alla guerra di **aggressione russa**, impegnandosi a “coordinare strettamente le proprie posizioni, inclusa la politica delle sanzioni” e a continuare a sostenere **l'Ucraina**, sia nella resistenza all'invasione che nella ricostruzione. Sul fronte mediorientale, i due Paesi **condannano Hamas** “nei termini più forti possibili per i brutali e indiscriminati attacchi terroristici”, sottolineando il diritto di Israele a difendersi, nel rispetto del diritto internazionale e del diritto internazionale umanitario.

La cooperazione rafforzata è “ambiziosa e flessibile”, e istituisce un **partenariato che non è esclusivo**, ma mira piuttosto a includere altri partner affini, laddove possibile e sia di rilevanza strategica.

Dopo i capitoli dedicati ai diversi ambiti di cooperazione rafforzata (*su cui più avanti*), e prima del corposo allegato (*su cui pure si veda più avanti*), c'è un capitolo conclusivo (“**Seguiti**”) su attuazione e sviluppo del Piano.

I soggetti **responsabili dell'attuazione** del piano sono in primo luogo i singoli ministri, mentre la modalità principale per adattarlo alle nuove “priorità e sfide” sono **vertici intergovernativi bilaterali**.

La “**segreteria**” del piano viene affidata ai vertici amministrativi dei rispettivi Ministeri degli esteri, cui sono affidati il compito di tengono conto dei progressi nella sua attuazione e anche quello di raccogliere i contributi “emersi nel contesto del **dialogo parlamentare**”, oltre che gli esiti degli scambi tra i rappresentanti della società civile.

## I settori di cooperazione

1. **Sviluppare le tecnologie del futuro- promuovere la crescita e la competitività – Assicurare posti di lavoro di alta qualità nell'industria e la coesione sociale nelle nostre società.**

È il capitolo più corposo del piano d'azione, e spazia dalla **politica industriale al mercato interno**, dall'**economia dello spazio** alla **riforma della pubblica amministrazione**, dalla cooperazione scientifica al turismo.

Si prevede innanzitutto un forum ministeriale annuale tra il ministro italiano delle imprese e del *Made in Italy* e il ministro federale per l'economia, per definire posizioni coordinate sui principali dossier di **strategia industriale europea** (comprese concorrenza e fornitura di **materie critiche**). Le parti si impegnano anche a promuovere collaborazioni e partenariati industriali e poli di innovazioni e **incubatori di imprese**.

Un **forum macroeconomico** bilaterale discuterà le questioni economiche e finanziarie, tra cui l'approfondimento dell'Unione monetaria e le buone prassi nell'attuazione dei rispettivi PNRR. Roma e Berlino intensificheranno il dialogo anche su **transizione digitale e intelligenza artificiale**, anche nell'ottica di promuovere i rispettivi consorzi che partecipano al Programma Europa digitale.

Il documento cita poi alcuni esempi di **cooperazione scientifica** tra i due Paesi, tra cui in particolare il Centro italo-tedesco per il dialogo di Villa Vigoni, e stabilisce l'impegno a sostenere **progetti comuni di ricerca e collaborazioni universitarie**.

Le parti riaffermano l'importanza dell'**Organizzazione mondiale del commercio** e degli accordi commerciali bilaterali e regionali.

Il documento impegna altresì a potenziare la **dimensione sociale dell'Unione europea**, la coesione sociale, la lotta alle disuguaglianze e le **politiche per le famiglie**.

2. **Accelerare la crescita verde e promuovere la protezione del clima**

In questo capitolo Roma e Berlino affermano un forte impegno per la **protezione del clima** (a cominciare dall'imminente **COP28**), la **transizione verde** e la promozione delle **energie rinnovabili**. Tra queste viene citato l'**idrogeno**, mentre non ci sono riferimenti al

nucleare. Le parti si dicono “aperte” all’esplorazione di **nuovi giacimenti di gas**, per diversificare le fonti di approvvigionamento, e si impegnano a promuovere un approccio basato sulla **solidarietà** per la gestione delle forniture e a favorire ulteriori **interconnessioni energetiche con il Medio Oriente e il Nord Africa**.

In linea con l’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, il documento intende poi promuovere le iniziative di **transizione all’energia pulita nei Paesi terzi** e i “vicinati energetici” con aree geografiche di interesse comune.

Si prevede anche l’istituzione di un **gruppo tecnico di consultazione** per migliorare la connettività, la **mobilità** e le **infrastrutture sostenibili**.

### 3. **Approfondire la cooperazione con i nostri partner nel mondo e sostenere la resilienza per migliorare la nostra sicurezza**

Si tratta probabilmente del capitolo più significativo dell’intero documento, sia per il dettaglio e la rilevanza degli ambiti di cooperazione, sia per il quadro di collaborazione istituzionale. Tra gli elementi più rilevanti c’è l’istituzione di un **meccanismo di consultazioni congiunte tra i ministri della difesa e degli affari esteri** (formato “2 +2”), “su tutte le questioni di sicurezza internazionale e di difesa di interesse comune”. Oltre al nucleo centrale dei ministri della difesa e degli esteri, il dialogo potrà essere ampliato ad altri ministri e potrà includere anche “i partner più rilevanti”, al fine di rafforzare il coordinamento in seno a UE e NATO.

Forme di consultazione strutturata sono anche previsti, a livello di Segretari generali, sia tra i rispettivi ministeri degli esteri che tra i rispettivi ministeri della difesa. Entrambi possono ampliarsi ad altri ministri e a partner euroatlantici.

Per le consultazioni tra ministeri degli esteri (“Dialogo strategico su questioni internazionali e di sicurezza”) il documento individua anche **i settori di interesse**. Questi comprendono **ambiti sia geografici** (dal Nord Africa “con particolare attenzione alla **Libia**”, al Sahel, dai Balcani occidentali all’Iran all’Afghanistan e alla **Cina**) **che tematici** (dalle **relazioni esterne dell’UE** al terrorismo internazionale, dalla **sicurezza delle infrastrutture critiche** alla politica degli oceani).

Per le consultazioni tra ministeri della difesa (“Dialogo strategico su difesa e sicurezza”) l’obiettivo è “contribuire in modo proattivo alla **piena attuazione della Bussola strategica**” (il documento approvato dall’UE nel marzo del 2022, e attualmente in fase di implementazione). Per la cooperazione in materia di difesa, le parti puntano “a un coordinamento ancora più stretto, laddove vantaggioso per ambedue le parti”, per i contributi alla **gestione delle crisi**, per le esercitazioni e le attività di formazione e, soprattutto, la **cooperazione in materia di armamenti**.

A quest’ultima è dedicato uno dei paragrafi più densi dell’intero documento. In questo settore, del resto, il momento è particolarmente propizio, con la Germania che è impegnata in un ampio programma di ammodernamento delle proprie Forze armate e incontra diverse difficoltà nella (storica) collaborazione con la Francia. Anche per questo si spiega la folta rappresentanza di imprese italiane della difesa presenti a Berlino (insieme a quelle di tanti altri settori) alla stipula del documento.

Qui le parti esprimono l’intenzione di “continuare la **lunga e affidabile cooperazione industriale**”, citando progetti importanti (che però spesso vedono anche altre partecipazioni)

come l'aereo **Eurofighter**, il velivolo senza pilota **Eurodrone**, l'elicottero **NH-90** e il missile **Vulcano**. Ancora più significativo è l'impegno "a esplorare **potenziali futuri campi di cooperazione** e implementazione di programmi rilevanti", **con particolare riferimento al dominio terrestre**. Per questo settore si citano il Sistema principale di combattimento terrestre (*Main Ground Combat System - MGCS*), il Sistema di combattimento corazzato di fanteria (*Armoured Infantry Combat System - AICS*), e la futura artiglieria a lungo raggio. Per il dominio aereo viene citato il Rotore di nuova generazione (*Next Generation Rotorcraft - NGRC*), il progetto di difesa anti-missili ipersonici "HYDIS" (citato per la verità anche sopra) e la Difesa aerea modulare basata al suolo (*Modular Ground Based Air Defence - GBAD*). L'obiettivo è "includere un ampio spettro di sistemi e capacità europee, **ridurre la frammentazione**, promuovere l'**intercambiabilità**, aumentare l'**interoperabilità** tra le nostre forze armate e **rafforzare l'industria europea della difesa**". Le parti si impegnano anche a non duplicare tecnologie chiave già esistenti e ad identificare "**attori industriali di comprovata affidabilità ed efficacia**" per guidare i consorzi.

Dopo l'impegno alla cooperazione in materia di controllo delle esportazioni di armamenti, il capitolo si chiude con un paragrafo dedicato alla protezione dei cittadini. Qui le parti si impegnano a rafforzare la **cooperazione giudiziaria e tra le forze dell'ordine** (anche con l'istituzione di un Comitato strategico congiunto interagenzie). C'è anche un riferimento (che forse sarebbe stato più appropriato altrove) alla cooperazione "sulla gestione delle crisi internazionali e delle catastrofi", anche attraverso il rafforzamento della missione civile dell'UE.

#### 4. "Far avanzare l'Agenda europea"

Nonostante il titolo, il capitolo non riguarda soltanto il contesto dell'Unione europea, che del resto è ampiamente citata e presa in considerazione, in ragione delle diverse materie, in molte altre parti del piano d'azione.

L'obiettivo di fondo è rafforzare la collaborazione, "al fine di promuovere posizioni comuni e contributi congiunti". Italia e Germania "ritengono le **riforme dell'Ue necessarie, anche in vista di un futuro allargamento**". Nulla però si dice sul merito delle riforme necessarie, neanche sul tema, ormai simbolico, del superamento del voto all'unanimità in politica estera e su cui pure, lo scorso maggio, le due capitali avevano assunto una posizione avanzata, promuovendo un documento che invocava l'impiego di tutti gli strumenti disponibili per favorire voti a maggioranza qualificata. (L'impegno è invece presente nel Trattato del Quirinale, che del resto è caratterizzato da una marcata vocazione integrazionista)

Sul **tema migratorio**, che tra le due capitali è stato spesso fortemente divisivo, il documento impegna le parti a proseguire "il dialogo e il coordinamento", anche in vista di "possibili progetti congiunti" e di forme di cooperazione con i Paesi terzi. Mancano, invece, riferimenti diretti alla riforma del Patto di stabilità e crescita.

Gli altri paragrafi sono dedicati a **diritti umani, cooperazione allo sviluppo, assistenza umanitaria e libertà dei media nel mondo**. Su questi, il documento propone impegni da realizzarsi in sede UE ma anche e soprattutto in altri formati, a cominciare da Nazioni unite (per gli Obiettivi di sviluppo sostenibile) e G7 (con particolare riferimento alla prossima **presidenza italiana**). Nel paragrafo sui diritti umani si segnala un riferimento agli scambi sulle

rispettive attuazioni della Strategia UE sui rom e sulle modalità di protezione dei diritti delle persone di qualunque orientamento sessuale.

Le parti si impegnano a cooperare nella definizione del quadro giuridico, in ambito Consiglio d'Europa, sull'**intelligenza artificiale**, con particolare riferimento al diritto alla riservatezza e alla sicurezza dei cittadini nella repressione del crimine.

## 5. Approfondire i contatti interpersonali e il nostro partenariato culturale

Il documento sottolinea che i due Paesi possano vantare “un **rapporto unico**” a livello di società civili: la Germania è il secondo Paese con la più grande comunità di italiani all'estero, mentre l'Italia ospita la più grande rappresentanza di istituzioni culturali e scientifiche tedesche all'estero.

Per quanto riguarda le **generazioni più giovani**, il documento cita una serie di iniziative da potenziare: dal Dialogo italo-tedesco tra giovani leader al riconoscimento delle competenze acquisite tramite *YouthPass*.

Gli altri paragrafi riguardano i **partenariati comunali e regionali**, le **cooperazioni e co-produzioni culturali** e la collaborazione tra i *think-thanks*. Il paragrafo finale riguarda la **memoria collettiva**, per “onorare la memoria delle ingiustizie del passato, a partire dalle atrocità della seconda Guerra mondiale e dell'Olocausto.

## L'Annesso al Piano d'Azione: Aree d'azione, progetti di punta e meccanismi di cooperazione nel dettaglio

Allegato al piano d'azione c'è un documento che, con una tabella schematica, sintetizza le modalità (e la frequenza) delle diverse forme di cooperazione, talvolta precisando o anche ampliando gli ambiti di azione e gli obiettivi attesi.

Seguendo l'ordine di esposizione si possono citare il **Forum tra MIMIT italiano e ministro tedesco dell'economia** (che ha cadenza annuale e si articola in cinque gruppi di lavoro, dalla legislazione europea alla digitalizzazione, dall'industria 4.0 alla sicurezza economia), il dialogo tra **Cassa depositi e prestiti** e l'omologa tedesca (da svolgersi nel 2024) e quello tra le rispettive **associazioni confindustriali** (annuale, con il coinvolgimento dell'omologa francese e un dialogo tra associazioni bancarie).

A seguire sono previste consultazioni regolari, forum e scambi strutturati su **tutti i settori** toccati dal piano: dalla **lotta all'evasione fiscale** all'**istruzione** e formazione professionale, dai **servizi pubblici per l'impiego** alla **diplomazia del clima**, dalla lotta al terrorismo alla **protezione civile**, dalle **persone con disabilità** agli scambi giovanili.

Per quanto riguarda i **temi europei**, il documento istituzionalizza un meccanismo di consultazioni “nelle modalità opportune”, **prima delle riunioni del Consiglio**. L'obiettivo è ambizioso, promuovere posizioni comuni e contributi congiunti, anche se i settori di “particolare attenzione” non appaiono del tutto centrali (l'Agenda strategica UE 2019-24, il Dialogo europeo sullo stato di diritto e le proposte della Conferenza sul Futuro dell'Europa). Più significative le posizioni congiunte che possono esse essere raggiunte, grazie al dialogo settoriale semestrale, sul **nuovo patto Ue su migrazione e asilo** nonché sulla cooperazione Ue con i Paesi terzi. Sull'attuazione della **Bussola strategica** si prevedono consultazioni, su base



annuale, per “sforzi congiunti” sulle azioni previste e i risultati attesi, anche al fine di rafforzare la sua “titolarità politica”.

Il dialogo strategico sulla **difesa e la sicurezza**, infine, che ha una cadenza annuale, è articolato su **sei obiettivi**: approccio coordinato alle **iniziative di difesa e sicurezza all'interno dell'UE e della NATO**; stretta consultazione su gestione delle **crisi internazionali** e impegno nelle missioni internazionali; ampliamento dello “scambio reciprocamente vantaggioso” sulla **strategia industriale di difesa** e sui progetti di cooperazione; armonizzazione dei rispettivi “sviluppi dottrinali”, anche con iniziative congiunte di formazione; cooperazione su **dominio spaziale, difesa cibernetica e sicurezza informatica** nelle sedi multilaterali; scambio di lezioni apprese e **buone prassi**.

*A cura di: Federico Petrangeli*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.