

Doc. XXXIV  
n. 11

COMITATO PARLAMENTARE  
PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA

*(istituito con legge 3 agosto 2007, n. 124)*

(composto dai senatori: *Urso*, Presidente; *Magorno*, Segretario; *Arrigoni*, *Castiello* e *Fazzone*  
e dai deputati: *Dieni*, Vicepresidente; *Enrico Borghi*, *Maurizio Cattoi*, e *Volpi*)

RELAZIONE SULLE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA DIFESA  
COMUNE EUROPEA E DELLA COOPERAZIONE TRA I SERVIZI  
DI INTELLIGENCE

---

(Relatore: onorevole Enrico BORGHI)

*Approvata nella seduta del 28 luglio 2022*

*Trasmessa alle Presidenze il 28 luglio 2022*

---





Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica  
Il Presidente

Roma, 28 luglio 2022

Prot. n. 2294 /CSR

Gentile Presidente,

nella seduta del 28 luglio 2022, il Comitato che presiedo ha approvato all'unanimità la "Relazione sulle prospettive di sviluppo della difesa comune europea e della cooperazione tra i servizi di *intelligence*" a conclusione di una approfondita indagine conoscitiva che ha avuto inizio il 13 ottobre 2021.

Nella medesima seduta il Comitato ha, altresì, deciso - ai sensi degli articoli 35 e 37, comma 2, della legge n. 124 del 2007 - di rendere pubblica la relazione, deliberandone la presentazione al Parlamento.

Mi onoro, pertanto, di trasmettere la Relazione a Lei e al Presidente della Camera dei deputati.

L'occasione mi è gradita per rinnovarLe i miei più cordiali saluti.

Il Presidente del Comitato  
(sen. Adolfo Urso)

~~~~~

Onorevole Avvocato  
Maria Elisabetta Alberti Casellati  
Presidente del Senato della Repubblica



**INDICE**

|                                                                                                                                                |      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| 1. PREMESSA .....                                                                                                                              | Pag. | 2  |
| 2. IL CONTESTO: RITIRO DALL'AFGHANISTAN E LA GUERRA IN UCRAINA ....                                                                            | »    | 3  |
| 3. ESIGENZE E OBIETTIVI DI UNA DIFESA COMUNE DELL'EUROPA .....                                                                                 | »    | 5  |
| 4. LO <i>STRATEGIC COMPASS</i> .....                                                                                                           | »    | 11 |
| 5. LA SICUREZZA NAZIONALE NELL'AMBITO DI UNA NUOVA ARCHITETTURA<br>DELLA SICUREZZA EUROPEA .....                                               | »    | 16 |
| 5.1 <i>Gli interessi strategici in Africa e nel Mediterraneo<br/>    allargato</i> .....                                                       | »    | 16 |
| 6. LA DIFESA CIBERNETICA E IL DOMINIO AEROSPAZIALE .....                                                                                       | »    | 17 |
| 7. L'IMPATTO SULL'INDUSTRIA NAZIONALE DELLA DIFESA E IL RUOLO DI<br>LEONARDO E FINCANTIERI .....                                               | »    | 18 |
| 8. CONDIVISIONE E COOPERAZIONE IN MATERIA DI <i>INTELLIGENCE</i> . LE<br>PROSPETTIVE DELL'ITALIA NEI <i>FIVE EYES</i> E NEL <i>QUINT</i> ..... | »    | 23 |
| 9. IL RUOLO DELL' <i>INTELLIGENCE</i> NELLA GUERRA IN UCRAINA .....                                                                            | »    | 25 |
| 10. CONCLUSIONI .....                                                                                                                          | »    | 27 |

## 1. PREMessa

Il ritiro delle truppe della *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) dall'Afghanistan, avvenuto nell'agosto del 2021, ha sollecitato una valutazione più attenta e urgente intorno a una maggiore assunzione di responsabilità da parte dell'Unione europea nella costruzione di una più incisiva politica estera e di sicurezza comune, fondata sul concetto di autonomia strategica e sulla possibilità di costituire uno strumento di difesa comune.

È apparso dunque evidente al Comitato che lo scenario apertosi necessitava di essere compreso e valutato in tutte le sue ripercussioni, varando il concomitante avvio di un'indagine conoscitiva sulle prospettive di sviluppo della difesa comune europea e della cooperazione tra i Servizi di *intelligence* e di un'indagine conoscitiva sul dominio aerospaziale quale nuova frontiera della competizione geopolitica (quest'ultima approvata nella seduta del 7 luglio 2022, Doc. XXXIV, n. 10).

« Ciò di cui abbiamo bisogno è l'Unione europea della difesa »: questo passaggio contenuto nel discorso sullo Stato dell'Unione del 15 settembre 2021, pronunciato dalla Presidente della Commissione europea, Ursula Von Der Leyen, ha posto l'accento in modo significativo sul fatto che il tema legato alla costruzione di una difesa comune europea non poteva più subire ulteriori rinvii.

Questa esigenza storica è stata avvalorata anche da ulteriori accadimenti, come l'annuncio della *partnership* securitaria tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti (AUKUS), la crescente concentrazione di questi Paesi sul versante indo-pacifico e, da ultimo, il conflitto scoppiato in Ucraina il 24 febbraio 2022 a seguito dell'aggressione della Federazione russa, in una dinamica peraltro anticipata dallo stesso Comitato nella Relazione sull'attività svolta dal 1° gennaio 2021 al 9 febbraio 2022 (Doc. XXXIV, n. 8).

L'indagine conoscitiva, affidata all'onorevole Enrico Borghi, si è aperta il 13 ottobre 2021, articolandosi in un mirato ciclo di audizioni e in alcune missioni internazionali (riportati in allegato). Le risultanze dei lavori sono quindi contenute nel presente documento che viene posto all'attenzione delle Camere, nella convinzione che la stessa identità dell'Unione europea sia messa in gioco in un quadro geopolitico in via di trasformazione.

La sovranità europea nel campo della difesa e della sicurezza, l'autonomia dell'Unione europea in termini strategici, il rafforzamento di una capacità militare comune, finalmente integrata e coordinata, una relazione complementare e sinergica, non contrapposta, con l'Alleanza atlantica, l'esigenza di dare compiuta attuazione alle indicazioni contenute nella Bussola strategica, la prospettiva di una più efficace condivisione e cooperazione di dati e di analisi di *intelligence* in modo da supportare il

processo decisionale comune, il ruolo che il nostro Paese è chiamato ad assumere all'interno di questa nuova architettura della difesa, soprattutto a tutela della sicurezza nazionale e dei suoi interessi strategici: tutti i citati profili per la loro delicatezza e complessità e per le implicazioni cui danno impulso in uno scenario globale così instabile, ora segnato dal conflitto tra Russia e Ucraina, esigono una profonda riflessione quale base imprescindibile per le decisioni che si impongono per affrontare sfide e minacce.

## 2. IL CONTESTO: RITIRO DALL'AFGHANISTAN E LA GUERRA IN UCRAINA

Il Comitato, già nella Relazione sull'attività svolta dal 1° gennaio 2021 al 9 febbraio 2022, aveva sottolineato come i risvolti drammatici causati dal ritiro del contingente internazionale in Afghanistan avessero stimolato l'esigenza di una incisiva riflessione sulla costituzione di una vera difesa comune europea, per una piena autonomia strategica, operativa, militare e informativa dell'Unione europea all'interno dell'Alleanza atlantica.

Le vicende dell'Afghanistan sono da tempo oggetto di costante interesse del Comitato. In esito al repentino ritiro delle truppe della NATO da Kabul, nell'agosto del 2021, tale interesse si è intensificato, anche per via dei risvolti sul piano del terrorismo internazionale e delle dinamiche dei flussi migratori che una destabilizzazione del teatro afghano avrebbe potuto indurre.

La modalità rapida e caotica con cui si è svolto il disimpegno militare ha indotto il Comitato ad attivarsi tempestivamente procedendo con una serie di audizioni che hanno consentito di seguire puntualmente l'evolversi degli eventi, la situazione di sicurezza sul terreno e i rischi per l'Italia. Il lavoro svolto dal Comitato ha consentito una costante comunicazione tra Esecutivo e Parlamento in un momento cruciale per l'Italia e l'Europa, come apprezzato pubblicamente dai Presidenti di entrambe le Camere. Le audizioni con il direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), il 18 agosto 2021, con il direttore dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), il 23 agosto 2021, e con l'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, l'8 settembre 2021, hanno permesso di venire a conoscenza dei risvolti della crisi afghana suscettibili di diretto impatto sui profili di sicurezza nazionale. Le audizioni del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, 20 agosto 2021, e del Ministro della difesa, 31 agosto 2021, hanno fornito ulteriori elementi anche dal punto di vista dello scenario internazionale e delle conseguenze su altre regioni di prioritario interesse per l'Italia, quali il Sahel, il Golfo persico, il Mediterraneo allargato. Infine il ciclo di audizioni focalizzato sulla vicenda si è concluso il 9 settembre con l'audizione del rappresentante della NATO in Afghanistan.

Dalle audizioni svolte si è rilevato come il ritiro delle truppe della NATO abbia fatto emergere nuovi equilibri nei quali l'Afghanistan riveste un ruolo nodale sia per la propria collocazione geografica sia per le ricchezze del suo sottosuolo, consistenti in quelle terre rare e indispensabili nella transizione ecologica e digitale, che rappresenta la priorità del mondo

occidentale. Peraltro, come conseguenza della crisi verificatasi nel teatro afghano, si sono registrate alcune dinamiche degne di attenzione e, tra queste, quella di maggiore importanza è forse costituita dalla « alleanza operativa » inedita tra Cina, Russia e Iran che, ad esempio, si è manifestata con azioni navali congiunte nell'Oceano Indiano, portando l'Alleanza atlantica a concentrare la propria attenzione strategica nell'area indo-pacifica.

Il repentino e disordinato ritiro delle truppe della NATO da Kabul, l'impressione di un fronte occidentale disunito e di una Unione europea scarsamente determinata sul piano della politica estera possono aver favorito il concretizzarsi del disegno della Federazione russa di una *escalation* militare in territorio ucraino, contando su una debole reazione dei Paesi occidentali e della stessa Unione europea.

Nella già richiamata Relazione sull'attività svolta dal 1° gennaio 2021 al 9 febbraio 2022, il Comitato aveva sottolineato come la politica di potenza esercitata dalla Russia avesse prodotto un sostanziale accerchiamento dell'Unione europea sia sul fronte orientale, con le manovre in prossimità del confine ucraino, sia sul fronte meridionale, con la presenza anche attraverso le forze del gruppo Wagner in Nord Africa. Particolare attenzione era stata posta proprio alla situazione critica dell'Ucraina, evidenziando come essa, per la sua collocazione, rivesta un ruolo di rilievo sullo scacchiere geopolitico mondiale, tanto da spingere la Russia ad influenzarne in maniera decisiva ogni prospettiva. Nello stesso documento, si era altresì evidenziato come una eventuale *escalation* militare in Ucraina avrebbe prodotto una situazione di grande criticità per il nostro Paese sul fronte energetico, in considerazione della forte dipendenza dal gas naturale russo che giunge in Italia in gran parte attraverso il territorio ucraino.

Dall'indipendenza dall'Unione sovietica, l'Ucraina ha per lungo tempo tentato un avvicinamento sempre più intenso all'Unione europea e alla NATO. Tali prospettive non si sono concretizzate e sono divenute elemento di confronto e di scontro all'interno del Paese. In tale contesto si è sviluppata la politica russa che ha alimentato le istanze delle comunità di lingua russa nel Donbass e in Crimea, fino a giungere, nel 2014, all'annessione unilaterale del territorio della penisola di Crimea. Mosca ha inoltre fornito un continuo sostegno ai gruppi separatisti del Donbass, scatenando un conflitto armato contro l'esercito ucraino, che in questi anni ha provocato migliaia di morti.

Il Comitato ha seguito con estrema attenzione gli sviluppi della crisi russo-ucraina, tramite le audizioni dell'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, dei direttori del DIS e dell'AISE, del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministro della difesa, ricevendo puntuali informative sull'evolversi della situazione che ha preceduto l'intervento armato della Russia nel territorio ucraino, sugli sviluppi del conflitto e sulle conseguenze dello stesso sulla sicurezza nazionale del nostro Paese.

L'obiettivo fin da subito chiaro della Federazione russa era quello di provocare un collasso politico e militare dell'Ucraina, prodromico alla caduta del Governo così che questo potesse essere soppiantato da un



governo filorusso. L'Italia si è evidentemente fin da subito e costantemente mossa nell'ambito dell'Alleanza atlantica e dell'Unione europea. È apparso immediatamente evidente come vi fossero ricadute del conflitto sul piano economico – si pensi agli approvvigionamenti di energia, di materie prime, di prodotti industriali in diversi settori strategici come quelli della siderurgia e dell'industria spaziale – nonché anche come questo interessasse una dimensione non solo « fisica » ma anche cibernetica, nell'ambito di un conflitto che nella sua natura ibrida si è esteso anche ai Paesi sostenitori della causa ucraina.

Il percorso che ha prodotto l'*escalation* militare, sfociata poi nel conflitto armato, ha visto contrapporsi la Russia da un lato e gli Stati Uniti dall'altro. Questi ultimi, anche con il supporto del Regno Unito, hanno giocato un ruolo di assoluta rilevanza anche grazie all'apporto dei loro servizi di *intelligence* che hanno inteso rendere pubbliche, con grande ampiezza e frequenza, le informazioni acquisite sul campo in ordine alle intenzioni e alle strategie messe in campo dalle Forze armate russe. L'Unione europea, che costituisce il territorio maggiormente esposto agli effetti del conflitto, è solo parzialmente riuscita a fare valere il proprio peso politico, anche per via di un ancora limitato coordinamento tra Paesi membri sul piano della politica estera e conseguentemente di difesa.

Le vicende afgane, quelle, ancora in evoluzione, del conflitto in Ucraina e le loro conseguenze sul piano geopolitico hanno evidenziato come, al fine di poter esercitare una adeguata influenza sul piano politico, l'Europa si debba muovere unitariamente rispetto alle sfide che si sono aperte, in particolare in merito al terrorismo e alla questione migratoria, così come rispetto alla incombente minaccia russa e quella sistemica cinese. I singoli Paesi hanno poche possibilità di successo, soprattutto a lungo termine, e un approccio emergenziale dell'Unione europea, come troppo spesso è avvenuto, rischia di rivelarsi perdente. La prospettiva di una difesa comune europea costituisce pertanto un elemento di convergenza indispensabile.

### 3. ESIGENZE E OBIETTIVI DI UNA DIFESA COMUNE DELL'EUROPA

Il contesto e le dinamiche internazionali precedentemente illustrate hanno reso non più rinviabile l'impegno affinché l'Unione europea possa affermarsi come attore geopolitico di primo piano, facendo corrispondere al suo peso economico, anche quello diplomatico e potenzialmente quello militare. Nella costruzione di un'autonoma capacità di difesa, appare evidente che l'obiettivo di una difesa comune non è più facoltativo, ma rappresenta un passaggio decisivo e obbligato per l'Unione europea, superando una lunga e travagliata storia di precedenti tentativi che non si sono realizzati.

L'invasione russa dell'Ucraina del 2022 sembra aver riportato indietro l'orologio della storia: esattamente settant'anni fa, il 27 maggio 1952, i capi di Governo di sei Paesi europei (Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) firmarono a Parigi il Trattato costitutivo della

Comunità europea della difesa (CED), gemello del Trattato costitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato l'anno prima dagli stessi sei Paesi e sempre a Parigi. Lo scopo della CED era di promuovere la sicurezza del Continente attraverso la formazione di una difesa europea « sovranazionale nel suo carattere, consistente in istituzioni comuni, comuni Forze armate e un *budget* comune » (articolo 1), operante all'interno del sistema di sicurezza transatlantico avviato dalla nascita della NATO nel 1949. Anche per effetto soprattutto dell'inedita alleanza fra il Partito gollista e il Partito comunista francese, il Trattato della CED non ebbe fortuna e, da allora, gli europei sono ricorsi ad una potenza non-europea, gli Stati Uniti, per garantire la propria sicurezza.

Inoltre nel 1999 era stato stipulato dai *leader* dell'Unione europea un accordo per sviluppare una forza militare da 50.000 a 60.000 soldati entro il 2003, che però non si è mai concretizzato. Eppure, nell'idea dei padri costituenti dell'Europa, come evidenziato, l'idea della Comunità europea di difesa era particolarmente avvertita e rispondeva alla necessità che i popoli europei non si facessero più la guerra e potessero difendersi, insieme, contro eventuali nemici. Ad ostacolarla, fino ad oggi, è stata la riluttanza ad aderire ad un principio cardine dell'Unione: la cessione di sovranità nazionale a vantaggio di una sovranità comune europea, come già accaduto in altri settori, come quello economico con la moneta unica, ed ora, tra diverse resistenze, anche per le politiche fiscali e la mutualizzazione del debito. La fragilità della costruzione europea è determinata dall'aver poggiato le proprie basi sull'economia e la concorrenza mentre i padri fondatori avevano individuato come elementi portanti la difesa e l'energia. L'attualità dimostra la lungimiranza di tale orientamento tant'è che l'Europa si è dimostrata dipendente dagli USA sul fronte della difesa e dalla Russia sul piano energetico.

Nel complesso, i 27 Stati membri spendono per la difesa tanto quanto Russia e Cina, eppure l'Unione europea difetta del coordinamento e delle capacità logistiche di base per sostenere operazioni all'estero senza l'aiuto degli Stati Uniti. Questa è una delle ragioni di fondo per l'istituzione di una forza di reazione rapida, multinazionale e interforze, di almeno cinquemila unità, da aumentare all'occorrenza, pronta ad intervenire in operazioni specifiche. È stato rappresentato che questo strumento militare europeo dovrà assicurare un'azione efficace e flessibile in tutti i domini (terrestre, marittimo, aereo, cibernetico e spaziale), senza perdere di vista il consolidamento delle alleanze sviluppate nel contesto transatlantico. Tale forza dovrebbe avere carattere strutturale, essere adeguatamente sostenuta da un punto di vista finanziario e presupporre una effettiva condivisione di analisi e informazioni. Questo dispositivo dovrebbe rappresentare un primo punto di partenza per immaginare in un prossimo futuro un suo necessario potenziamento numerico: è evidente infatti che il numero minimo di cinquemila unità non consentirebbe operazioni davvero incisive, tanto più che si tratterebbe di forze equiparabili a quelle dei gruppi tattici (*battle-group*) preesistenti che non sono state impiegate in alcuna operazione.

Si tratta di un progetto che si inserisce all'interno di un processo inarrestabile alimentato anche dalla consapevolezza di una grave crisi della

sicurezza nello spazio europeo: diverse minacce incombono sul nostro Continente, quali ad esempio quelle di natura terroristica, ibrida e asimmetrica, ma anche di carattere più tradizionale, legate a territori e zone d'influenza che sembrano di nuovo tornati al centro dell'attenzione a causa dell'aggressione russa all'Ucraina. Questa nuova architettura europea nel campo della difesa comune si avvale ora di una cornice coerente e di una visione più consapevole contenute nella cosiddetta Bussola strategica (*Strategic compass*) – di cui si darà conto nel capitolo successivo – che racchiude la direttiva politica per la nuova politica di sicurezza europea.

La prospettiva ambiziosa è rendere l'Unione una potenza mondiale, in grado di sviluppare piani strategici, militari e operativi finalizzati alla gestione delle crisi. L'Europa, quindi, dovrebbe manifestare un atteggiamento più assertivo e diventare un *global security provider*, capace di modulare la propria azione sia con l'*hard* che con il *soft power*, affermando la propria autonomia strategica, intesa non tanto in contrapposizione ad altri attori ed organizzazioni quanto come capacità di agire in modo indipendente, se necessario. Sono in gioco la credibilità e l'identità dell'Unione europea, il significato di un ruolo maggiormente protagonista all'interno dei teatri e degli scenari di crisi, ma anche l'esigenza di ridurre un'eccessiva dipendenza strategica e tecnologica che in passato ha relegato ai margini il Vecchio Continente.

In particolare, le misure che saranno rese disponibili nel quadro della nuova difesa e sicurezza europea potrebbero permettere di proiettare autonomamente stabilità anche al di fuori dei confini europei propriamente intesi, mediante operazioni di gestione di crisi limitate e specifiche alle quali gli USA non intendono o possono partecipare. Si tratterebbe di missioni dalla portata circoscritta, ma non per questo irrilevanti, come un adeguato controllo della pressione migratoria e dei profughi, anche nel contesto africano, con la finalità di contrastare possibili infiltrazioni terroristiche: in questo modo l'Unione europea difenderebbe la propria sovranità e perseguirebbe le sue priorità politiche. Le iniziative europee che si sono susseguite negli ultimi anni – la Strategia globale del 2016, il Fondo europeo per la difesa, il rafforzamento del meccanismo di Cooperazione strutturata permanente (PESCO) e la richiamata Bussola strategica – hanno fatto segnare dei progressi, tuttavia non ancora sufficienti per raggiungere un'autonomia strategica europea.

Il concetto di autonomia strategica merita di essere approfondito in quanto risulta essere il perno sul quale ruota il rinnovato e potenziato assetto di difesa europea. Inizialmente relativa ai settori della sicurezza e della difesa, l'autonomia si è estesa alla dimensione *cyber*, alla sfera energetica – come l'emergenza di questi mesi sta drammaticamente dimostrando – e ad altri ambiti strategici, divenendo fondamentale per impostare le relazioni tra gli Stati europei, gli USA e la NATO. Con riferimento al campo della difesa e della sicurezza comuni si tratta di generare una effettiva autonomia decisionale, operativa e industriale che presuppone una condivisione di procedure, mezzi, materiale e personale poiché l'integrazione finora intesa come interoperabilità delle Forze armate

nazionali non appare più sufficiente, occorrendo la messa in comune di metodologie, *standard* operativi e, se necessario, un'unicità di comando.

Tuttavia, questi obiettivi devono essere misurati in termini di estremo realismo, per evitare fughe in avanti tanto improvvise, quanto improduttive e per confrontarsi seriamente con ostacoli e criticità tuttora esistenti ed evidenti.

Uno dei profili maggiormente problematici che stanno alimentando il dibattito e le valutazioni tuttora in corso attiene al rapporto che la forza di difesa europea deve instaurare rispetto alla NATO. La nuova difesa comune europea non può essere concepita come un'alternativa all'Alleanza atlantica, ma deve costituire un pilastro integrativo e complementare che, nel segno di una cooperazione auspicabilmente più paritaria, concorra ad assicurare la sicurezza europea in uno scacchiere geopolitico fortemente instabile e denso di incognite. Per garantire la sua difesa, l'Europa non può più contare esclusivamente sull'ombrello protettivo della NATO: per tale ragione, occorre che l'Unione sia dotata di una capacità operativa equiparabile a quella della compagine atlantica, posto che la strategia globale dell'Unione e i relativi interessi regionali potrebbero discostarsi da quelli della NATO, ove hanno voce in capitolo potenze militari e politiche portatrici di valori potenzialmente divergenti da quelli dell'Unione europea.

Da una parte, l'identità, gli interessi, le aspirazioni e le strategie delle due organizzazioni non coincidono e, anzi, esistono differenze non trascurabili, legate ad esempio alla storica contrapposizione tra la Turchia, membro della NATO e non dell'Unione europea, e Cipro, membro dell'Unione europea e non della NATO. Si tratta di differenze acute dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, con la prospettiva concreta che la NATO, influenzata dall'asse angloamericano, possa esprimere strategie e obiettivi differenti da quelli che potrebbero essere definiti in ambito eurounitario.

Dall'altra parte, è innegabile che i percorsi dell'Unione europea e della NATO siano destinati a intersecarsi ancora, dato che quest'ultima, sorta con la vocazione di soddisfare gli interessi difensivi dell'intero blocco occidentale nella contrapposizione con l'Unione sovietica e i suoi alleati, pur essendo chiamata oggi a far fronte a minacce di nuovo genere, continua a operare in uno scenario internazionale fortemente influenzato dalla politica degli armamenti nucleari e quindi da un'inevitabile competizione con la Federazione russa, come provato dal conflitto che si sta consumando in Ucraina.

Del resto, nello *Strategic Concept* 2022 di cui si è discusso nel recente vertice NATO, tenutosi a Madrid, la Federazione russa viene riconosciuta come la minaccia più significativa e diretta alla sicurezza degli alleati e alla pace e alla stabilità nell'area euro-atlantica in quanto cerca di stabilire sfere di influenza e controllo diretto attraverso la coercizione, la sovversione, l'aggressione e l'annessione e utilizza mezzi convenzionali, informatici e ibridi contro gli alleati. Uno degli effetti inattesi generati dal conflitto in corso è dato dalla domanda di adesione di Finlandia e Svezia alla NATO che potrebbe comportare il consolidamento geografico e militare dell'Alleanza atlantica dal Mar Baltico al Mar Glaciale Artico passando per la

Scandinavia, in termini di linee di comunicazione e rifornimento e controllo di gran parte delle coste baltiche.

Il cambio di strategia ha imposto una modifica sostanziale della « postura » militare della NATO, cioè dello schieramento e dello stato di preparazione delle sue forze. Già nei mesi successivi all'invasione dell'Ucraina le truppe alleate schierate in Europa centro-orientale sono aumentate a quarantamila (da cinquemila scarse che erano). Questi schieramenti rappresenteranno l'avanguardia di una forza della NATO di trecentomila truppe addestrate e preparate a essere mobilitate sul fronte orientale.

Questa forza di allerta rapida di trecentomila uomini esiste per ora solo sulla carta. La composizione della forza e la dimensione e i contributi dei contingenti nazionali verranno decisi dagli Stati membri e solo su quella base gli alti comandi della NATO potranno procedere a una pianificazione comune. Gli Stati Uniti hanno preceduto tutti gli altri alleati e hanno espresso impegni precisi che condurranno gli Stati Uniti ad avere circa 120.000 unità in Europa, un numero ancora lontano dal picco della Guerra Fredda (trecentomila) ma comunque il più alto da trent'anni a questa parte.

Molti degli interessi delle due organizzazioni sono comunque ancora coincidenti, soprattutto in ragione del fatto che molti Stati membri dell'Unione sono anche Stati membri della NATO. Inoltre, con l'avvio del nuovo millennio, la dimensione planetaria delle minacce e la generale instabilità del quadro geopolitico impongono una risposta difensiva non riducibile alla sola area regionale coperta dall'Unione europea, ma necessariamente destinata a coinvolgere, quanto meno, tutti gli altri protagonisti del Patto atlantico.

Il miglioramento dei rapporti tra i due contesti istituzionali costituisce un tradizionale punto di riferimento sul quale consolidare la politica di difesa dell'Italia, Paese che, per collocazione geografica, storia e relazioni, interpreta un naturale ruolo di cerniera e di frontiera tra questi mondi. La posizione del nostro Paese può quindi essere fondamentale per favorire un bilanciamento tra europeismo e atlantismo in questo ambito. Nel corso della missione svolta lo scorso giugno, il Comitato ha potuto rilevare come l'Amministrazione statunitense abbia riconosciuto il peso dell'Italia nel tenere insieme l'Europa e nel contribuire alla difesa dei Paesi dell'Alleanza e più in generale dell'Occidente.

Un ulteriore nodo problematico esige di considerare con attenzione che la conquista dell'autonomia strategica e di una maggiore autorevolezza internazionale, da parte dell'Unione, comporta investimenti di rilievo, sul piano delle risorse istituzionali ancor prima che su quello delle risorse economiche. L'Europa deve essere pronta a giocare un ruolo da protagonista e a parlare con una sola voce, lavorando ad esempio a una rappresentanza unitaria degli Stati membri dell'Unione europea in seno alla NATO, il che richiede tuttavia di sottoporre la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) a una guida politica realmente sovranazionale e, di conseguenza, a una struttura istituzionale di vertice efficace e politicamente responsabile. Analogamente, la prospettiva di un seggio unitario dell'Unione europea nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite rappresen-



rebbe un ulteriore significativo passaggio verso una incisiva politica estera e di difesa unitaria del Vecchio Continente.

A tale riguardo, negli ultimi anni si sono registrati progressi nel processo di costruzione della difesa comune europea, ma permane un sistema di *governance* sovranazionale ancora deficitario ed eccessivamente incentrato sul Consiglio europeo e sul Consiglio dell'Unione europea, con la conseguente marginalizzazione del Parlamento europeo e una sovrapposizione delle competenze tra le istituzioni coinvolte. Ne consegue l'assenza di un governo efficace, trasparente e responsabile della politica di sicurezza e di difesa comune ed un assetto complessivo condizionato e spesso paralizzato dal criterio della deliberazione unanime e da un faticoso metodo intergovernativo.

Le richiamate criticità di ordine istituzionale dovrebbero perciò indurre a rafforzare il livello di governo sovranazionale europeo in quanto maggiormente funzionale al conseguimento degli interessi regionali dell'Europa, ma anche degli interessi di singoli Stati membri, superando alcune resistenze nazionali. Se infatti la Francia appare essere maggiormente convinta in ordine al riconoscimento del ruolo globale dell'Unione europea, la Germania invece, pur reputando prioritario lo sviluppo di una capacità di difesa dell'Unione europea, ha un atteggiamento più prudente, sebbene risulti rilevante la decisione storica di inviare armi all'Ucraina e di portare al due per cento del PIL (obiettivo posto dalla NATO agli Stati europei) il bilancio della propria difesa. Lo stesso fronte orientale europeo è restio ad un progetto di difesa che comporti una graduale emancipazione dall'ombrello statunitense. Inoltre, la costruzione di una nuova architettura della difesa europea non sembra poter prescindere da una riflessione sul peso del Regno Unito che, nonostante l'uscita dall'Unione europea, ne resta un *partner* fondamentale.

Come rilevato, la disponibilità di risorse finanziarie diventa fondamentale per dare seguito agli impegni annunciati. L'innalzamento delle spese militari da parte di Berlino ha il potenziale di rendere la Germania il Paese che spende più in difesa (in termini assoluti) in Europa e il terzo al mondo dopo USA e Cina. Tuttavia, questo dato non implica di per sé che le capacità militari tedesche cresceranno in misura corrispondente, visto che anni di negligenza hanno lasciato le Forze armate tedesche nettamente indietro sul piano qualitativo e organizzativo. Anche l'Italia si è impegnata ad alzare la quota di PIL destinata alla difesa raggiungendo la prevista soglia del 2 per cento, sebbene le sue capacità di spesa aggiuntiva siano limitate. Problemi simili accomunano altri Paesi alleati.

In altre parole, la nuova postura della NATO per il momento dipende interamente dagli schieramenti USA e ciò pone agli europei un problema di reperibilità delle risorse e generazione delle capacità necessarie.

Questo quadro denota come sia ancora arduo intendersi anche su una comune definizione di minaccia in quanto, a seconda dei settori europei, si articola una diversa risposta in termini di cosa sia davvero prioritario: ad esempio per i Paesi sud occidentali e del Mediterraneo si avverte maggiore sensibilità verso il terrorismo internazionale, i flussi migratori incontrollati, l'instabilità nell'area africana e nel Medio Oriente; per i Paesi nordocci-

dentali l'attenzione maggiore resta rivolta alle dinamiche del terrorismo e alla Russia che invece costituisce il pericolo maggiormente avvertito per i Paesi dell'Europa orientale. Gli Stati europei mostrano dunque percezioni delle minacce ancora profondamente divergenti e quindi priorità strategiche nazionali discordanti, tali da produrre quella che è stata definita « cacofonia strategica ». Per tale ragione si avverte la necessità di una politica estera europea che indichi priorità condivise.

La nuova architettura difensiva europea che si va configurando comporta anche ulteriori difficoltà che dovranno essere affrontate in maniera collaborativa: l'aumento della spesa pubblica in ambito della difesa, che rischia di svantaggiare gli Stati con meno capacità di bilancio da dedicare a questo settore; l'esigenza di favorire aggregazioni di imprese transfrontaliere e convergenze su progetti specifici in alcuni segmenti di mercato; la necessità di investimenti nelle più moderne tecnologie dove il ritardo rispetto ai concorrenti cinesi e statunitensi mina l'indipendenza strategica dell'Europa; l'obiettivo irrinunciabile di ridurre il *deficit* capacitivo in campo militare dell'Unione europea che si traduce in una grave carenza di mezzi e sistemi d'arma per il combattimento; l'assenza di una struttura di pianificazione, comando e controllo veramente autonoma.

La complessità e serietà di questi aspetti consiglia altresì di abbandonare ogni slancio retorico a favore di « un vero esercito europeo », obiettivo non raggiungibile, analogamente a quello di una *intelligence* comune, sicuramente nel breve e medio periodo, e probabilmente neanche in un orizzonte decennale, in quanto non rappresenta uno sviluppo desiderato dalle Forze armate nazionali, interessate a mantenere una propria autonomia di azione, nonché di gestione delle proprie capacità e investimenti, nei limiti dei rispettivi bilanci della difesa. Soprattutto, l'idea di un « esercito europeo » non riscuote il consenso della grande maggioranza dei Governi e Parlamenti degli Stati membri, poiché implicherebbe un'inaccettabile cessione di sovranità.

Infine, in merito al nostro Paese, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, la politica di difesa italiana sembra orientata – nei fatti e nella narrazione – verso un maggiore livello di impegno dal punto di vista militare rispetto al passato, come dimostrano la decisione del Parlamento italiano, assunta all'unanimità anche con il contributo delle opposizioni, di inviare le armi a Kiev e l'enfasi sulla necessità di incrementare le spese militari e di rafforzare decisamente la difesa comune europea.

#### 4. LO *STRATEGIC COMPASS*

Con la Bussola strategica l'Unione europea si propone lo scopo dichiarato di definire obiettivi concreti per rafforzare la propria sicurezza e delineare una prospettiva strategica per i prossimi 5-10 anni, incrementando la capacità di promuovere la propria visione e difendere i propri interessi. Il documento, approvato dal Consiglio europeo il 21 marzo 2022, è l'approdo di un percorso iniziato nel giugno 2020. Le minacce allora rilevate nel quadro geopolitico erano rappresentate dall'azione della Russia

in Georgia, Crimea, Donbass e in altri teatri afroasiatici (Siria, Libia, Centrafrica, Mali) dal terrorismo internazionale, dalle tensioni nella regione dell'Indopacifico, dalle minacce ibride (strumentalizzazione dei flussi migratori, disinformazione). Nel novembre del 2020, sulla base di un rapporto dei servizi europei di *intelligence*, sono iniziate le discussioni tra i Ministri degli esteri e della cooperazione internazionale e della difesa e poi i lavori di redazione del documento, che hanno coinvolto varie istituzioni degli Stati membri e dell'Unione europea, a partire dal Comitato militare dell'Unione europea.

La Bussola strategica era quindi già in preparazione prima che si delineassero il ritiro dall'Afghanistan e la guerra in Ucraina, due scenari analizzati nel paragrafo 2, che hanno accentuato la drammaticità e l'urgenza dei nuovi compiti che l'Unione europea è chiamata a svolgere per la difesa dei propri interessi. Tali avvenimenti hanno reso ancor più palese il fatto che nell'attuale momento storico – all'indomani delle primavere arabe e dell'operazione *Unified Protector* in Libia – la NATO ha modificato il proprio ruolo, concentrandosi sulla difesa collettiva ed evitando il coinvolgimento diretto nelle aree limitrofe ai confini meridionali e orientali dell'Europa. L'instabilità e la crescente penetrazione russa e cinese in quelle aree rappresentano tuttavia un'evidente minaccia per gli interessi europei in termini di insicurezza delle rotte degli approvvigionamenti energetici nonché di incremento del fondamentalismo islamico, del terrorismo, dell'immigrazione clandestina. Senza minimamente intaccare il ruolo insostituibile che la NATO svolge sotto il profilo della difesa collettiva, l'Unione europea è quindi chiamata a integrare tale essenziale funzione difensiva con una propria autonoma attitudine strategica, che consista nella capacità di intervenire in alcune situazioni di crisi esterne al raggio d'azione dell'Alleanza atlantica ma potenzialmente destabilizzanti per i propri interessi vitali, soprattutto nel Mediterraneo allargato.

L'Azione, il primo dei quattro pilastri nei quali si articola la proposta, consiste innanzitutto nella predisposizione, entro il 2025, di una forza militare di dispiegamento rapido per intervenire in scenari non permissivi di crisi esterne all'Unione europea. Composta da 5.000 unità e articolata in moduli flessibili e interoperabili per adattarsi alle diverse esigenze operative, la forza militare avrà inizialmente un quartier generale nazionale ma, successivamente, sarà prevista l'istituzione di un comando a Bruxelles.

Dall'attività istruttoria svolta dal Comitato, è emersa che questa forza di intervento potrebbe avere un'importanza molto superiore a quanto lascerebbe pensare l'esiguità della sua consistenza, limitata a 5.000 unità. Tale rilevanza deve essere misurata paragonando la nuova forza di intervento rapido prevista dalla Bussola strategica a ciò di cui attualmente dispone l'Unione europea sotto il profilo militare ovvero il gruppo tattico (*battlegroup*), un battaglione di 1.500 unità formato sostanzialmente da militari di uno degli Stati membri (la cosiddetta nazione *framework*), integrato da alcuni elementi di altri Paesi. La nuova forza di intervento avrebbe invece catena di comando, centri decisionali, comunicazioni e *intelligence* europei. Conseguire tale obiettivo in tre anni rappresenterebbe un risultato significativo: il riferimento ad una unità di combattimento di



5.000 uomini non va quindi inteso come una limitazione quanto come una tipica applicazione del metodo pragmatico e graduale che ha sempre contraddistinto l'integrazione europea. Appare, comunque, incongruente il progetto di un rafforzamento della politica comune di difesa con il sostanziale dimezzamento della voce di bilancio dell'Unione, dedicata a questo settore, negli ultimi sette anni. La concreta realizzazione di una forza di intervento europea effettivamente in grado di intervenire efficacemente e tempestivamente, con propri mezzi e risorse, in un teatro di crisi, in questa prospettiva, dovrebbe aprire la strada ad una successiva ricalibratura della sua consistenza in termini di uomini, mezzi e risorse e rappresenterebbe una tappa decisiva nel percorso di costruzione di una difesa comune europea.

Nell'ambito del pilastro, Azione, sono inoltre previsti una serie di obiettivi riguardanti il progressivo incremento di una serie di capacità strategiche quali la pianificazione militare, le presenze marittime coordinate, le operazioni di sicurezza aerea, il coordinamento e il rafforzamento delle missioni e operazioni in atto, la dimensione civile della PSDC sotto il profilo della tutela dei diritti umani e di genere, la mobilità militare (infrastrutture, digitalizzazione, *cyber-resilienza*). Di fondamentale importanza appare l'obiettivo riguardante la decisione da assumere entro il 2023 sulle modalità pratiche di attuazione dell'articolo 44 del Trattato sull'Unione europea, concernente l'attuazione di una missione o un'operazione da parte di un gruppo ristretto di Stati membri che ne abbiano la volontà e la capacità. I gruppi tattici dei quali attualmente dispone l'Unione europea, istituiti nel 2007, sono rimasti sostanzialmente inoperosi essenzialmente a causa della difficoltà di conseguire le autorizzazioni e le approvazioni stabilite. Un incremento dell'efficacia e della tempestività del processo decisionale risulta dunque imprescindibile per poter conseguire l'auspicata capacità di intervento.

Il secondo pilastro, Sicurezza, riguarda innanzitutto l'*intelligence* e la sicurezza delle comunicazioni. Allo stato attuale, le strutture competenti dell'Unione europea sono lo *European intelligence center* (EU INTCEN), che si occupa di *intelligence* civile, e l'*Intelligence directorate* dello *European military staff* (EUMS INT), che si occupa di *intelligence* militare. Nel 2007 è stato inoltre istituito il *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC), nel quale si incontrano e collaborano esponenti dei due rami dell'*intelligence* europea. Nell'ambito di tale struttura, sulla base dei contributi forniti dai Servizi dai vari Stati membri, è stato elaborato il citato documento di analisi della minaccia (*threat analysis*) che ha avviato l'elaborazione della Bussola strategica. Questa capacità di analisi europea risulta tuttavia ancora a livello embrionale e dall'istruttoria condotta appare opportuna una razionalizzazione delle strutture e delle procedure, eventualmente con la creazione di un unico centro, orientato principalmente in funzione delle operazioni militari PSDC, data l'imprescindibile necessità di un adeguato quadro di *intelligence* per lo svolgimento di qualsiasi operazione militare nell'attuale contesto tecnologico.

Gli obiettivi della Bussola strategica in materia di sicurezza riguardano quindi sostanzialmente il rafforzamento della capacità unica di analisi dell'*intelligence* dell'Unione europea mediante l'incremento di risorse,

capacità e strumenti. Sono quindi previste innanzitutto la predisposizione di nuove regole sulla cybersicurezza e sulla sicurezza delle informazioni e delle comunicazioni, il potenziamento degli strumenti della diplomazia informatica e di quelli contro le minacce ibride e la disinformazione da parte di attori stranieri. Ulteriori obiettivi strategici sono posti in materia di sicurezza marittima, aerea e, soprattutto, geospaziale, con l'assegnazione di nuove risorse al Centro satellitare e mediante l'adozione, entro il 2023, di una strategia spaziale dell'Unione europea per la sicurezza e la difesa. Sono inoltre stabiliti specifici programmi in materia di lotta al terrorismo, di promozione del disarmo, della non proliferazione e del controllo degli armamenti, di capacità delle Forze armate di supportare le autorità civili nella gestione di emergenze e calamità indotte dai cambiamenti climatici.

Anche in ambito di sicurezza, per quanto riguarda la produzione e l'uso dell'*intelligence*, che allo stato attuale rimangono prerogative squisitamente nazionali, sarà inevitabilmente decisivo, ai fini del conseguimento effettivo delle auspiccate capacità dell'Unione europea, realizzare una razionalizzazione e semplificazione dei processi decisionali, anche sfruttando le possibilità di cooperazione rafforzata che, in questo caso, sono espressamente previste dall'articolo 73 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il terzo pilastro, Investimenti, consiste sostanzialmente in un aumento e un miglioramento della spesa per la difesa, sia a livello nazionale che a livello europeo. Pur riconoscendo il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, si ravvisa la necessità di maggiori investimenti nello sviluppo collaborativo, per colmare le carenze critiche in termini di capacità e mitigare le dipendenze strategiche nei settori tecnologici critici. A tal fine la Bussola strategica ha conferito l'incarico di elaborare un'analisi delle carenze di investimenti in materia di difesa all'Agenzia europea per la difesa, che ha assolto a tale compito approvando, lo scorso 29 aprile, il documento *Scoping EU defense investment gaps*. Alla Commissione è stato assegnato il compito di mettere a punto ulteriori incentivi per stimolare gli investimenti collaborativi degli Stati membri nel settore della difesa.

In particolare, sono definiti specifici obiettivi in materia di acquisizione di determinate capacità strategiche. Entro il 2025 dovrebbero essere ridotte le carenze critiche riguardanti gli abilitanti strategici, ovvero la capacità di dispiegamento rapido, il trasporto aereo, la comunicazione spaziale, i mezzi anfibi, il materiale medico, la ciberdifesa e la capacità di *intelligence*. Più a lungo termine, nell'orizzonte del prossimo decennio, sono definiti ulteriori obiettivi specificati in relazione a cinque settori di riferimento. Nel settore terrestre, ci si propone di ammodernare i « sistemi soldato » e di sviluppare un sistema « carro armato da combattimento ». Nel settore marittimo si prevede la sostituzione delle motovedette costiere e d'altura con piattaforme navali di alta gamma collegate da una rete digitale. Nel settore aereo si punta a sviluppare i sistemi di combattimento del futuro con particolare riferimento alla difesa antidrone. Nel settore spaziale si prospetta lo sviluppo di nuove piattaforme per l'osservazione della Terra e la conoscenza dell'ambiente spaziale nonché di nuove tecnologie per la

comunicazione spaziale. Nel settore informatico si mira ad un'intensificazione dei collegamenti che consenta di aumentare la resilienza e di conseguire la « mobilità militare rafforzata ».

Altri specifici obiettivi riguardano le misure da assumere, entro il 2023, per il sostegno e l'incentivazione economica dell'industria della difesa tramite la facilitazione dell'accesso ai finanziamenti privati, il rafforzamento dei *bonus* erogati dal Fondo europeo per la difesa, la promozione degli approvvigionamenti congiunti e degli investimenti collaborativi mediante l'esenzione dall'IVA e l'introduzione di nuove soluzioni di finanziamento.

Ulteriori specifici obiettivi sono previsti entro il 2022 con riferimento alle tecnologie e alle dipendenze strategiche e consistono nell'istituzione di un Polo di innovazione nel settore della difesa nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa, nell'individuazione delle dipendenze strategiche da parte dell'Osservatorio sulle tecnologie critiche e nella relativa riduzione mediante la mobilitazione e l'aggiornamento degli strumenti e delle politiche dell'Unione europea, nell'utilizzazione del Quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti, ai fini del monitoraggio di eventuali minacce per la sicurezza, per l'ordine pubblico o per il settore della difesa dell'Unione europea. Per il 2023, si prevede infine una valutazione del rischio connesso alle catene di approvvigionamento delle infrastrutture critiche, in particolare nel settore digitale, per considerare eventuali nuovi sistemi di protezione della sicurezza dell'Unione europea.

Con il quarto pilastro, *Partner*, si intende sostanzialmente confermare la vocazione dell'Unione europea al multilateralismo, alla difesa di un ordine internazionale basato su regole, alla valorizzazione dell'ONU, alla ricerca della pace e della sicurezza nel mondo, al contrasto del terrorismo e delle minacce ibride. Gli obiettivi fissati in tale ambito, più generici e senza specifiche scadenze rispetto a quelli stabiliti nei primi tre pilastri, mirano quindi in generale a ribadire il fatto che la ricerca di una nuova autonomia strategica non implica alcun passo indietro sotto il profilo della collaborazione dell'Unione europea con le altre organizzazioni internazionali, sia a livello multilaterale che a livello regionale e bilaterale. È quindi previsto innanzitutto l'approfondimento del partenariato strategico con la NATO in tutti i settori di interazione già concordati nonché il suo approfondimento in nuovi settori chiave quali la resilienza, le tecnologie di rottura, il clima e lo spazio extra-atmosferico. Si auspica inoltre l'approfondimento del dialogo politico e della cooperazione reciprocamente vantaggiosa con l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), l'Unione africana e l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN) per la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi, l'organizzazione di missioni e operazioni comuni in ambito civile e militare. Ulteriori intensificazioni della cooperazione e del dialogo sono prospettate con riferimento ai rapporti bilaterali dell'Unione europea sia per quanto riguarda i Paesi più affini per appartenenza al mondo delle democrazie occidentali (Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Norvegia), sia con riferimento ai *partner* dei Balcani occidentali, del vicino Oriente e della regione indopacifica e dell'America latina. Per tutte queste finalità è prevista infine

la convocazione nel 2022 di un primo *forum* di partenariato in materia di sicurezza e difesa, che dovrebbe poi assumere cadenza biennale, su iniziativa dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza.

## 5. LA SICUREZZA NAZIONALE NELL'AMBITO DI UNA NUOVA ARCHITETTURA DELLA SICUREZZA EUROPEA

### 5.1. *Gli interessi strategici in Africa e nel Mediterraneo allargato*

La globalizzazione dei fenomeni di insicurezza locale caratterizza fortemente l'area del Mediterraneo allargato e fa dell'Italia, per via della sua posizione geopolitica, uno degli snodi principali nel fronteggiare le crisi che si delineano in tale area. Nel tutelare la propria sicurezza nazionale l'Italia si ritrova a giocare anche un importante ruolo nella tutela della sicurezza europea e della sicurezza euro-atlantica in un quadro in cui risulta difficilmente definibile il discrimine tra sicurezza interna e sicurezza internazionale così come il limite tra sicurezza e difesa; quadro ulteriormente complicato dalla minaccia ibrida, ormai dilagante, esercitata da attori sia statuali che non statuali.

Oltre ai Paesi che insistono sulla regione – quali quelli della fascia saheliana, quelli dell'area MENA-*Middle East and North Africa* fino al Golfo Persico e alla Siria, quelli balcanici – gli attori in campo sono le grandi potenze capaci di esercitare un'influenza a livello internazionale. La Russia ha ormai consolidato la sua presenza militare nel Mediterraneo grazie al legame con la Siria e con il generale Haftar in Libia a cui corrisponde una strategia industriale nel settore degli armamenti. La guerra in Ucraina inoltre ha inasprito la situazione con l'apertura della crisi energetica e della crisi alimentare. La Cina prosegue con un'attività di penetrazione economica nel Mediterraneo come in tutto il continente africano e nel quadrante mediorientale. Gli Stati Uniti con il loro parziale disimpegno dall'area mediterranea per rivolgersi al quadrante indo-pacifico hanno aperto spazi ad altri attori. La complessità e l'instabilità della situazione è aggravata dalla presenza di attori non statuali quali le entità terroristiche di matrice jihadista che proliferano nel Sahel.

È evidente che il *trend* è quello di un quadro securitario dell'area mediterranea, spazio vitale per la NATO e l'Unione europea, che muta progressivamente, in termini di crescente instabilità. La presenza di milizie straniere in Libia, la fragilità istituzionale in Libano, la tensione nella regione del Golfo, il progressivo riarmo degli Stati costieri dettato da crescenti rivalità e conflitti di interessi, i contenziosi marittimi, le contese per l'accesso alle rotte commerciali e per il controllo delle risorse energetiche rappresentano alcune delle criticità che rischiano di elevare a terreno di scontro il Mediterraneo allargato, attraverso il quale passano vitali linee di navigazione e importanti cavi di comunicazione, quale conseguenza di un decennio di crisi, conflitti e radicali trasformazioni dei rapporti internazionali, che l'emergenza sanitaria ha accelerato e accentuato nelle conseguenze. Da registrare un sostanziale accerchiamento dell'Europa

da parte della Russia, attraverso la presenza militare in Ucraina e in Siria, il dispiegamento di una flotta nel Mediterraneo di dimensioni mai registrate in precedenza, la presenza del gruppo Wagner nei Paesi del Sahel e in Libia e l'influenza esercitata nei confronti di alcuni Paesi balcanici.

All'estrema complessità dello scenario fa da contraltare la complessità del concetto di sicurezza, come più volte sottolineato dal Comitato. Il continente africano risulta cruciale in vari ambiti, quali quello energetico o quello migratorio, tutti concorrenti al mantenimento di una sicurezza europea e globale. Per l'Italia il vero fronte apertosi col conflitto ucraino è quello mediterraneo, rispetto al quale l'obiettivo dovrebbe essere cercare una collaborazione con l'altro grande Paese europeo che si affaccia sul *Mare Nostrum*, la Francia, e con il quale è stato siglato il Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, ratificato e reso esecutivo ai sensi della legge 12 luglio 2022, n. 90 (cosiddetto « Trattato del Quirinale »).

Il rafforzamento delle condizioni di sicurezza nel Mediterraneo allargato unitamente all'applicazione dell'embargo delle Nazioni Unite sulle armi alla Libia costituiscono le ragioni essenziali che hanno determinato il lancio delle più recenti missioni e operazioni. La sicurezza marittima è, sin dall'adozione della strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea nel 2016, una delle aree più rilevanti per la politica di sicurezza e di difesa comune. Ciò trova conferma sia nel dispiegamento, da parte dell'Unione europea, dell'operazione EUNAVFOR Somalia ATALANTA e dell'operazione EUNAVFOR Med IRINI, sia nello *Strategic compass*. Peraltro, appare significativo che anche la NATO, in esito al vertice di Madrid di fine giugno 2022, abbia, nelle proprie conclusioni, sottolineato l'importanza di presidiare adeguatamente l'area del Mediterraneo.

## 6. LA DIFESA CIBERNETICA E IL DOMINIO AEROSPAZIALE

Nel marzo 2022 il Consiglio europeo ha votato favorevolmente il testo della Bussola strategica dell'Unione europea, strutturato su quattro macro-aree. Tra queste, vi è una sezione centrata sullo sviluppo della capacità di anticipare le minacce, garantire accesso ai domini strategici e proteggere i cittadini e le infrastrutture critiche.

Tra i settori di maggiore criticità su cui si è concentrata l'attenzione nella stesura del documento strategico, particolare rilevanza è assunta dal dominio cibernetico e l'importanza di tale settore è ulteriormente cresciuta anche a seguito dell'invasione Russa in Ucraina e il parallelo sviluppo della minaccia ibrida anche verso Paesi lontani dal conflitto. È nota, infatti, la capacità di compiere attacchi nel dominio cibernetico da parte di gruppi le cui azioni sono riconducibili in modo diretto o indiretto alla Federazione russa. Tale condizione ha rafforzato la condivisione dello scopo e della necessità di creare sinergie per uno sviluppo tecnologico e capacitivo allo stato dell'arte. Infatti, nelle conclusioni adottate il 21 giugno 2022, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità che l'Unione europea



imprima una accelerazione nell'implementazione, già prevista dallo *Strategic compass*, di un *Hybrid Toolbox*, ossia un *set* di strumenti pronti all'uso in grado di fronteggiare azioni ostili in un campo – quello ibrido, appunto – particolarmente insidioso. In questo peculiare settore ricadono attività come disinformazione, propaganda, azioni – anche cibernetiche – contro infrastrutture critiche. Indubbiamente, nello sviluppo di una difesa comune europea, non si può non considerare l'opportunità rappresentata dal dominio cibernetico che, essendo stato incluso nei domini di interesse anche militare solo in tempi relativamente recenti (ad esempio la NATO ha elevato il dominio cibernetico al rango di dominio operativo nel 2016), non presenta quelle stratificazioni storiche, economiche e organizzative che nei domini tradizionali rendono più difficile l'adozione di un approccio condiviso tra i Paesi membri. Il Comitato ha avuto modo di approfondire questi aspetti nel corso della propria missione a Bruxelles. Il nostro Paese può e deve giocare un ruolo di rilievo in tale contesto, non tralasciando quindi il tassello *cyber defence* nel contesto della strategia di cybersicurezza nazionale che ha visto, ad esempio, coprire in modo incisivo l'elemento della *cyber resilience* mediante la costituzione della Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

Lo *Strategic compass* nell'indirizzare la necessità di garantire l'accesso ai domini strategici ricomprende tra questi anche l'aerospazio. Sulla dimensione duale di tale dominio il Comitato si è già espresso nella Relazione al Parlamento sul dominio aerospaziale quale nuova frontiera della competizione geopolitica, trasmessa alle Camere il 7 luglio 2022 (Doc. XXXIV, n. 10). Le Forze armate dei Paesi membri si stanno progressivamente adeguando a questa nuova frontiera di contesa militare. Nel caso italiano il Ministero della difesa è in grado di governare la politica degli assetti spaziali militari, dalla definizione dei requisiti al *procurement*, dal lancio alla deorbita, facendo leva anche su un elevato livello di specializzazione dell'industria aerospaziale nazionale. L'Italia è, dunque, perfettamente in grado di fornire un importante contributo nella riflessione sul legame tra spazio e difesa nell'ambito della costruzione di una difesa comune europea ma anche in ambito NATO. Il Comitato ha potuto approfondire questi aspetti attraverso la missione presso il Comando operazioni aerospaziali di Poggio Renatico (FE) e le audizioni del Ministro della difesa, del Segretario del *Communications Intelligence* (COMINT) e del Capo di Stato Maggiore della difesa.

#### 7. L'IMPATTO SULL'INDUSTRIA NAZIONALE DELLA DIFESA E IL RUOLO DI LEONARDO E FINCANTIERI

La costruzione di una difesa comune tesa al conseguimento dell'autonomia strategica dell'Unione europea implica, come si è visto, la previsione di un aumento della spesa militare sia a livello europeo che nazionale. Si tratterebbe di una decisiva inversione di tendenza rispetto alla prolungata decrescita delle risorse umane e materiali a disposizione delle Forze armate che ha a lungo prevalso in Italia e in Europa dopo la fine della

Guerra fredda. Le conseguenze di questa decrescita si sono manifestate in occasione degli interventi militari multinazionali ai quali hanno partecipato gli eserciti europei, come quello della NATO in Libia nel 2011, dove sono emerse gravi carenze in tecnologie chiave che gli Stati Uniti hanno dovuto fornire agli europei. Gli impegni recentemente assunti in materia di aumento delle spese per la difesa, seppure indubbiamente essenziali per sopperire a tali carenze di capacità militare, non appaiono tuttavia di per sé sufficienti per intraprendere un percorso efficace verso il recupero delle carenze di capacità militare. Innanzitutto si deve considerare che ci vorrà del tempo per raggiungere l'obiettivo posto nell'ambito della NATO di assegnare alla difesa il 2 per cento del bilancio statale e che il suo conseguimento non sarà difforme tra i diversi Stati membri: alcuni di essi, come la Germania e la Polonia, appaiono oggi molto più determinati in tal senso rispetto agli altri. Ma soprattutto, al di là dell'aspetto quantitativo, legato all'entità delle risorse assegnate al bilancio della difesa, emergono alcune importanti criticità relative alla qualità degli investimenti.

Una prima criticità riguarda il contenuto di innovazione tecnologica. Verosimilmente, almeno in una prima fase, una parte delle nuove risorse disponibili verrà indirizzata verso soluzioni a breve termine quali il rafforzamento di programmi e piattaforme già predisposti in precedenza o verso prodotti *off the shelf* (materiale militare già disponibile sul mercato commerciale internazionale). È invece necessario che la maggior parte degli investimenti siano incanalati verso l'acquisizione di nuove capacità militari basate sullo sviluppo delle tecnologie più avanzate da parte dell'industria europea della difesa. Come hanno dimostrato da ultimo le vicende della guerra in Ucraina, la sfida che attualmente si pone sullo scenario del confronto militare internazionale è quella per il primato nei nuovi domini cibernetico e aerospaziale e nelle tecnologie emergenti e « di rottura » (*disruptive*), ovvero idonee ad accelerare l'obsolescenza dei sistemi precedentemente in uso (*legacy*), modificando radicalmente paradigmi e criteri utilizzati per misurare i livelli delle prestazioni e i conseguenti rapporti di forza tra i concorrenti (*competitors*). Ciò anche in considerazione del fatto che tali nuove tecnologie e domini consentono di ridurre le attività di supporto e l'esposizione umana al combattimento, in armonia con la connaturata avversione dell'opinione pubblica delle democrazie occidentali a sopportare elevate perdite di vite umane militari e civili.

Una seconda criticità, strettamente connessa alla precedente, riguarda la necessità che gli investimenti, per poter incidere efficacemente nella competizione relativa al primato tecnologico, cibernetico e aerospaziale, siano affrontati nella dimensione della cooperazione europea. Si dovrebbe quindi mirare a una situazione nella quale vi siano delle soluzioni tecnologiche dell'Unione europea che si confrontano con quelle messe in campo dagli altri competitori globali come la Russia, la Cina, gli Stati Uniti. Questo obiettivo è attualmente forse il più difficile da conseguire, considerando la situazione attualmente esistente nel mercato europeo della difesa, dove alla scarsità delle soluzioni cooperative fa riscontro un'accentuata molteplicità delle iniziative nazionali, che moltiplicano i costi, impediscono le economie di scala e definiscono un contesto di concorrenza

interna tra i singoli Stati membri e di irrilevanza dell'Europa nella competizione globale. Esiste quindi una marcata frammentazione dell'industria europea della difesa, sul lato sia dell'offerta sia su quello della domanda. Sul lato dell'offerta, le imprese hanno continuato a investire su produzioni nazionali basate su propri sistemi d'arma e, sul lato della domanda, gli Stati membri hanno sistematicamente privilegiato queste produzioni o prodotti *off the shelf* mentre la cooperazione europea, che avrebbe evitato duplicazioni e consentito economie di scala, rappresenta una parte minima degli appalti della difesa (poco più del 10 per cento, nel 2020, secondo l'Agenzia europea per la difesa). Una recente rilevazione statistica ha messo a confronto Unione europea e Stati Uniti in base alla quantità di sistemi d'arma esistenti per alcune delle principali tipologie di armamenti (carri armati da combattimento, cacciatorpediniere, fregate, aerei da caccia, eccetera). È emerso che, per l'insieme preso in considerazione, nell'Unione europea esistevano 178 sistemi d'arma diversi a fronte dei 30 censiti per quanto riguarda gli Stati Uniti. Questo divario relativo al livello di frammentazione dei sistemi d'arma ha un forte impatto negativo sull'efficacia degli investimenti in ricerca e sviluppo nel settore. Secondo un autorevole parere riferito nel corso dell'istruttoria svolta dal Comitato, il rapporto tra Unione europea e Stati Uniti per quanto riguarda l'efficacia degli investimenti stanziati in ricerca e sviluppo nel settore degli armamenti è di uno a dieci. In queste condizioni, anche un significativo aumento in termini di spesa per la difesa rischia di produrre scarsi risultati in termini di aumento della capacità militare proprio in ragione di questa frammentazione della base industriale, delle conseguenti dispersioni degli investimenti e della mancanza di economie di scala.

Una terza criticità è rappresentata dalle divergenze radicate nelle politiche estere dei vari Stati membri, che hanno avuto implicazioni nell'incapacità di maturare una visione comune delle priorità strategiche da perseguire. Sulle più importanti opzioni che avrebbero dovuto determinare la politica estera dell'Europa – come ad esempio il dilemma sull'assegnazione della priorità strategica alla questione dell'instabilità nell'area del Mediterraneo allargato o a quella rappresentata dalla minaccia russa – i diversi Stati membri hanno manifestato la tendenza a posizionarsi in ordine sparso, come è del resto almeno in parte inevitabile conseguenza delle stratificate differenziazioni nazionali dal punto di vista territoriale, storico e geopolitico. Questa mancata assunzione delle scelte decisive sulle opzioni di fondo della politica estera europea ha pesato anche sulla coerenza delle politiche industriali condotte nel settore della difesa. Dalle audizioni svolte è emerso che anche nei casi dei programmi comuni che alcune grandi aziende italiane hanno condotto con imprese di altri Stati europei, al termine di una serie di fasi di sviluppo progettuale effettivamente condivise, le diverse esigenze dettate dai committenti nazionali hanno infine determinato la costruzione di prodotti comunque parzialmente diversi, con una interoperabilità limitata.

In questo contesto, il ruolo dei principali gruppi industriali italiani del settore difesa dovrà necessariamente tener conto del contesto sopra delineato, nel senso di considerare che le esigenze geopolitiche dell'Europa e



l'acquisita consapevolezza della necessità di superare la frammentazione dell'industria della difesa porteranno ad una competizione tra i vari Stati europei per selezionare le migliori soluzioni tecnologiche da assumere come punto di riferimento per la fornitura del sistema di difesa comune in via di formazione. Questa competizione tra gli Stati europei già si esprime e, verosimilmente, sempre di più si esprimerà anche con iniziative commerciali volte a erodere il vantaggio tecnologico e insidiare quote di mercato dell'industria nazionale. Sarà quindi necessario, da un lato, attrezzarsi per salvaguardare con determinazione il *know-how* pregiato dell'industria italiana in quei prodotti tecnologici di punta che hanno conquistato o sono in grado di conquistare una preminenza nell'ambito del mercato europeo. Da un altro lato, occorrerà puntare sulle capacità di proiezione esterna dell'industria italiana, sostenendo attivamente la conduzione delle relazioni commerciali internazionali delle grandi aziende del settore mediante i cosiddetti accordi *Government to Government* (Gov2Gov). Si pone in tal senso la necessità di confrontarsi con modelli come quello rappresentato dal tradizionale attivismo del Governo francese, che in molte occasioni, più e meno recenti, ha dimostrato di intervenire efficacemente, organizzando incontri, colloqui e intese al più alto livello politico e diplomatico per promuovere il buon esito di trattative commerciali per la fornitura di dispositivi di uso militare da parte dell'industria della difesa alle Forze armate di altri Paesi. Da un altro lato ancora, questa fase di superamento della frammentazione industriale che si sta aprendo richiederà di avviare senza troppe esitazioni la dismissione dei sostegni protezionistici nei confronti di sistemi d'arma e linee di produzione meno progredite dal punto di vista tecnologico, ovvero i cosiddetti sistemi *legacy*, che non appaiono in grado di sostenere la competizione con soluzioni più avanzate proposte da altri Stati europei.

Una parte importante di questa competizione per la costruzione della base industriale della difesa comune europea si gioca naturalmente anche nelle varie sedi della cooperazione militare internazionale. Si tratta di organizzazioni distinte con una complessa architettura istituzionale ma collegate da intensi rapporti di collaborazione. La *NATO support and procurement organisation* (NSPA) è la struttura della NATO che ha il proprio quartier generale in Lussemburgo e altre sedi in Italia, Francia e Ungheria. Le sue funzioni, ampliate nel 2015, riguardano l'approvvigionamento, la logistica, il trasporto, l'organizzazione di esercitazioni comuni a beneficio dei Paesi membri dell'Organizzazione dell'Alleanza atlantica. La *European defense agency* (EDA) è stata istituita nel 2004 per assegnare a una struttura interna all'Unione europea il coordinamento delle iniziative comuni in materia di difesa fino ad allora svolte dall'Unione europea occidentale, all'epoca in via di dismissione e definitivamente sciolta nel 2011. L'EDA è presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e svolge, a beneficio di 26 Stati membri (ne è esclusa la Danimarca, che ha scelto di non partecipare alla politica di sicurezza e difesa comune), le funzioni di supporto allo sviluppo delle risorse militari, miglioramento delle capacità di difesa, promozione delle iniziative di cooperazione. L'Organizzazione congiunta per la coope-

razione in materia di armamenti (OCCAR) è invece esterna all'Unione europea e trae origine da un accordo del 1995 tra Germania e Francia, poi esteso nel 1998 a Italia e Regno Unito. L'organizzazione ha iniziato a operare nel 2001, ha integrato il Belgio nel 2003 e la Spagna nel 2005 ed è guidata da un *Board of supervisors* composto dai Ministri della difesa dei suoi sei Stati membri. Opera in base a programmi di sviluppo di sistemi di difesa militare ai quali possono partecipare anche altri Stati, come attualmente avviene per Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Svezia, Finlandia, Turchia e Lituania. La flessibilità e l'apertura della sua composizione hanno consentito all'OCCAR di agire efficacemente nello svolgimento di un lavoro complesso come è quello di individuare spazi di possibile cooperazione nel sistema frammentato della difesa europea. La recente crescita del numero dei programmi gestiti, passato dai dodici del 2020 ai ventuno del 2022, e la capacità di collaborare efficacemente con la NSPA e con l'EDA testimoniano il successo dell'organizzazione e la sua capacità di individuare soluzioni articolate e a geometria variabile per favorire il progresso della cooperazione e dell'innovazione tecnologica nell'industria europea della difesa.

È dunque essenziale accedere, nelle condizioni migliori possibile, a questi programmi di cooperazione, valorizzando la nostra quota di « sovranià tecnologica » nei comparti dove l'industria italiana della difesa riesce a esprimere i migliori risultati in termini di competitività globale, sul modello di alcuni esempi virtuosi già in atto, nei quali sono coinvolti i principali gruppi italiani operanti nel settore come Leonardo e Fincantieri. Tra questi esempi virtuosi vi è lo sviluppo dell'aereo da combattimento (*fighter*) di sesta generazione, dove si confrontano due diversi programmi di cooperazione, entrambi gestiti dall'OCCAR: il *Tempest* al quale partecipano Italia, Regno Unito e Svezia e il *Future combat air system* (FCAS), al quale partecipano Francia, Germania e Spagna. Questo dualismo mal si concilia con la logica del superamento della frammentazione industriale del settore che dovrebbe, come si è visto, prevalere nei prossimi anni ed è pertanto auspicabile che si possa pervenire all'unificazione dei due programmi. Al di là di tale aspetto, la partecipazione al programma *Tempest* da parte di un raggruppamento guidato da Leonardo – in qualità di *Lead System integrator* nazionale – e comprendente anche altre grandi aziende italiane (MBDA Italia, Elettronica e GE Avio) ha un'importanza determinante per consentire all'Italia di presidiare tecnologie e competenze che hanno una valenza strategica per la sovranità nazionale e che non riguardano soltanto gli aerei da combattimento ma più in generale il futuro sistema di difesa aerea multi-dominio. Il programma *Tempest*, rappresenta un catalizzatore di valore per la crescita scientifica, tecnologica, industriale ed economica in quanto le tecnologie abilitanti sviluppate consentiranno vaste applicazioni, non solo nel settore aerospazio, difesa e sicurezza, ma anche in campo duale e civile, con conseguente ricaduta occupazionale su tutto il territorio nazionale. Un altro esempio virtuoso di cooperazione è rappresentato dalla partecipazione di Fincantieri al programma *Fregate* di nuova generazione, gestito dall'OCCAR e finalizzato alla produzione di navi della classe FREMM-Fregata europea multi-missione, in *partnership*

con i francesi *Naval Group* e *Thales*. In questo programma è stata elaborata una base progettuale comune suscettibile di essere adattata a modelli di diverse sottoclassi con specifiche particolarità. Il successo del progetto e la fruttuosità della partecipazione all'iniziativa per l'industria italiana hanno trovato una evidente conferma nella recente scelta compiuta dalla Marina degli Stati Uniti, che ha deciso di acquistarne venti unità da Fincantieri Marinette Marine, la società controllata di Fincantieri che opera negli Stati Uniti.

8. CONDIVISIONE E COOPERAZIONE IN MATERIA DI *INTELLIGENCE*. LE PROSPETTIVE DELL'ITALIA NEI *FIVE EYES* E NEL *QUINT*

La reputazione e la credibilità internazionali dell'Italia – che ha espresso con ferma convinzione la propria collocazione euroatlantica, dimostrandosi un alleato responsabile e affidabile – hanno trovato pieno riconoscimento, in particolare, dopo un lungo periodo di assenza, all'interno del *Quint* (Stati Uniti, Francia, Germania, Italia e Regno Unito), gruppo « informale » ma non per questo meno rilevante, che opera come cabina di regia ristretta di primari fori multilaterali e sede di consultazione e di condivisione di valutazioni e informazioni al più alto livello, rivelatasi strategicamente preziosa in occasione della grave crisi apertasi con il conflitto tra Russia e Ucraina.

Il gruppo dei cinque è pensato per operare come una sorta di direttorio delle varie entità dell'Alleanza atlantica, un luogo dove discutere dei principali temi sul piano internazionale, anche dal punto di vista della sicurezza. All'interno di questo formato, inoltre, sono previsti incontri sia a livello di capi di governo sia a livello ministeriale o con formati *ad hoc* per discutere di specifiche questioni.

La partecipazione in questo consesso è un indicatore assolutamente da non sottovalutare in quanto testimonia da parte dei nostri alleati l'attestazione di una rinnovata centralità geopolitica del nostro Paese, rafforzata dalle potenzialità implicite nella nostra accresciuta capacità di concertazione con i principali *partner* europei.

Risulta quindi fondamentale che il coinvolgimento dell'Italia all'interno del formato *Quint* sia definitivo e strutturale, anche in una prospettiva di immediato futuro e non venga messo in discussione dalla percezione che il nostro Paese possa risultare permeabile e vulnerabile, ad esempio, di fronte all'azione di disinformazione e di ingerenza messa in campo dalla controparte russa al fine di incrinare la risolutezza e la convinzione nelle scelte e nelle strategie che sono concordate con gli alleati.

I cosiddetti *Five Eyes* sono un gruppo di cinque Paesi (Stati Uniti, Regno Unito, Australia, Canada e Nuova Zelanda) che hanno un accordo di condivisione di tecnologie sensibili che permettono lo scambio di materiale di altissima qualità e classifica. Esistono degli ulteriori livelli di condivisione di *intelligence* che sono i *Nine Eyes* e i *Fourteen Eyes*, a cui partecipa anche l'Italia. Nel tempo si sono susseguite varie proposte di allargamento dei *Five Eyes*, in particolare di recente a Giappone, Germania,

Italia e Corea del Sud. L'ingresso in questa esclusiva alleanza offrirebbe la possibilità di accedere a un livello estremamente qualificato sia di informazioni che di attività di *intelligence*.

Relativamente a una collaborazione fra sistemi di *intelligence* dei Paesi dell'Unione europea, vi sono diversi elementi che spingono in questa direzione: l'edificazione di un'autonomia strategica dell'Unione europea, complementare ma non sostitutiva rispetto alla NATO, che riduca la dipendenza dell'Unione europea dai Paesi terzi; la necessità di avanzare verso una politica estera e di sicurezza europea davvero comune; la fluidità del quadro internazionale con alleanze che si vanno ridefinendo e regole del gioco in riscrittura; la natura transfrontaliera della criminalità organizzata e delle minacce e l'assenza di confini nello spazio europeo Schengen. Gli ambiti in cui si può immaginare una cooperazione più immediata sono quelli della fase di analisi del rischio e mappatura della situazione di rischio internazionale.

Si coglie l'occasione per rilevare che anche in questo ambito è preferibile tenere un approccio pragmatico che punti alla condivisione e alla collaborazione tra i diversi apparati di *intelligence* per un più rapido ed efficace scambio di analisi e dati perché l'autonomia strategica europea è anche di tipo informativo. Nel discorso sullo stato dell'Unione europea del 2021, la Presidente della Commissione europea ha evidenziato che è essenziale il miglioramento della cooperazione in materia di *intelligence*, non solo dell'*intelligence* in senso stretto, ma anche delle conoscenze provenienti da tutti i servizi e da tutte le fonti. Ciò è necessario per assumere decisioni informate, basate su un quadro completo delle situazioni da affrontare, superando gli ostacoli della frammentazione e della separazione delle informazioni.

Analogamente all'impraticabilità di un esercito comune europeo, anche in questo caso, la salvaguardia del perimetro sovrano di ciascuno Stato membro rende non percorribile l'idea di un'*intelligence* unificata europea o di una stretta integrazione o fusione tra i Servizi di singoli Paesi. Tuttavia, proprio le recenti, drammatiche prove che il Vecchio Continente si è trovato a fronteggiare – il terrorismo di matrice islamista, le minacce di carattere ibrido e asimmetrico e, da ultimo, le conseguenze del conflitto russo-ucraino – dimostrano come occorra comunque una migliore sinergia e strategia per la gestione dei flussi informativi, mettendo il più possibile in comune analisi, valutazioni e possibili meccanismi di risposta e reazione a crisi che mettono in discussione la sicurezza di tutti.

Il tema del rafforzamento della collaborazione tra sistemi di *intelligence* europee quale riflesso dell'approfondimento della collaborazione in campo di sicurezza e di difesa si intreccia anche con il tema del destino di un altro formato di discussione multilaterale, già esistente, tra comparti d'*intelligence*, ossia il Gruppo di Parigi che vede la partecipazione di 14 Paesi dell'Unione più due *extra* Unione europea, Regno Unito e Norvegia, e che rappresenta una sede di confronto tra le amministrazioni interessate e non coinvolge le autorità politiche che hanno la responsabilità dell'*intelligence*.

Altra linea d'azione in questo ambito potrà essere rappresentata dal miglioramento del funzionamento dell'esistente, ossia dell'EU INTCEN, *European Union Intelligence and Situation Centre*, attualmente incardinato presso il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) che, giunto al suo decimo anno di vita, potrà essere oggetto di una riflessione su come migliorarne la *performance* al servizio degli Stati membri e delle istituzioni stesse.

La missione dell'INTCEN consiste nel fornire ai livelli decisionali dell'Unione europea analisi approfondite ed elaborate anche sulla base dei contributi volontari dei servizi di *intelligence* e di sicurezza dei vari Paesi membri. Tra i principali destinatari dei prodotti INTCEN, che sono poi analisi, avvisi di allerta, punti di situazione, vi sono le figure apicali europee, in particolare l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. La struttura si compone di due divisioni: una dedicata all'analisi e una all'esame delle fonti aperte. Il Centro persegue i propri obiettivi di ricerca strategica monitorando gli eventi di rilevanza per la sicurezza nazionale, con particolare riguardo al terrorismo e alla proliferazione di armi di distribuzione di massa sia a livello europeo che globale e poi fornisce contributi *ad hoc* ai vertici decisionali proprio sulle materie che ricadono sotto la politica comune di sicurezza e di difesa degli Stati membri.

#### 9. IL RUOLO DELL'*INTELLIGENCE* NELLA GUERRA IN UCRAINA

I complessi sviluppi determinati dal conflitto scoppiato in Ucraina a seguito dell'aggressione da parte della Federazione russa hanno posto in risalto alcune dinamiche relative all'operato dei Servizi di *intelligence* che meritano di essere sottolineate e valutate anche in un orizzonte di medio e lungo termine. In forme inedite rispetto al passato, infatti, l'*intelligence*, soprattutto angloamericana, ha raggiunto un livello di previsione e di conoscenza preventiva dell'elaborazione offensiva dell'apparato militare di Mosca in grado di anticipare e prospettare le modalità tattiche e strategiche dell'invasione dell'Ucraina. Sia da parte degli USA che del Regno Unito vi è stata maggiore consapevolezza previsionale rispetto alle intenzioni della Federazione russa contro l'Ucraina anche perché per entrambi questo quadrante ha assunto rilievo fortemente strategico a partire dall'annessione russa della Crimea nel 2014. Questo atteggiamento maggiormente assertivo nei confronti di Mosca è anche il risultato dell'incrocio e dell'elaborazione di un'infinità di dati, di *input* e di *report* informativi, quali *Sigint-Signal intelligence*, *Humint-Human intelligence*, *Techint-Technical intelligence*, *Imint-Imagery intelligence*, a seconda della classificazione dell'origine umana, tecnologica, statistica, o sulla base di immagini e dati telemetrici delle fonti d'informazione.

Diversi osservatori hanno rilevato che la condivisione con gli ucraini dell'*intelligence*, soprattutto di matrice angloamericana, ha assunto di fatto modalità « rivoluzionarie » e senza precedenti, fornendo assistenza, pur evitando di diventare un « combattente attivo » nel conflitto. Inoltre, i dati *open source* stanno ridisegnando il modo in cui le informazioni di



*intelligence* vengono raccolte e utilizzate nelle guerre convenzionali. L'elevato livello delle informazioni acquisite, da parte soprattutto statunitense e la disponibilità a condividerle con gli alleati nel formato Quint ha agevolato una lettura comune della situazione venutasi a creare sul terreno. Informative e dati *intelligence*, declassificati e diffusi, hanno perseguito anche lo scopo di controllare e orientare la narrazione, di influenzare i processi decisionali della controparte russa e di incentivare i Paesi alleati a predisporre piani di reazione.

Le informazioni di *intelligence open source* sono dati a cui il pubblico può accedere in modo agevole e legale. Sono utilizzate in guerra e in diplomazia da molto prima dell'avvento di *internet*, insieme a informazioni rubate od ottenute segretamente e tenute sotto stretto controllo. Ma oggi la loro diffusione fa sì che ciò che un tempo era considerato proibitivo per molte persone sia ora alla portata di una miriade di attori.

Una conseguenza dell'ampia disponibilità di informazioni *open source* è la progressiva erosione dell'anonimato, non solo per i normali cittadini ma anche per i membri di Forze dell'ordine, eserciti e comunità di *intelligence*. Per quanto riguarda la raccolta di informazioni in età moderna, le società chiuse come la Corea del Nord, la Russia e l'Iran hanno un vantaggio rispetto a quelle aperte. Le società chiuse sono in grado di raccogliere facilmente le informazioni di una società aperta, impedendo al contempo l'accesso a informazioni analoghe da parte di avversari politici interni o di attori stranieri ostili.

Un'eccessiva segretezza da parte di Governi e Forze armate – come accade per esempio nella Russia di Vladimir Putin – può però ostacolare l'accesso alle informazioni interne, favorendo errori strategici. La tecnologia dell'informazione, per sua natura, annulla i confini ed elimina le barriere ai mercati, in maniera trasversale, ai settori e alle società: dal giornalismo agli apparati di sicurezza, dalla criminalità al terrorismo fino, con l'invasione russa dell'Ucraina, alla guerra convenzionale.

Emerge dunque chiaramente che l'obiettivo delle informazioni di *intelligence* – sia quelle classificate che quelle *open source* – è quello di ottenere o mantenere un vantaggio sugli avversari: in tal senso l'amministrazione statunitense ha autorizzato la desecretazione di una quantità senza precedenti di informazioni per contrastare la disinformazione russa o condividere dati riservati con le controparti ucraine. Una pubblicizzazione così tangibile non si era registrata nemmeno nei conflitti più recenti in cui sono state coinvolte (direttamente o indirettamente) le forze USA. Questa strategia attivata soprattutto dall'*intelligence* statunitense ha contribuito a disinnescare la guerra-lampo prefigurata da Putin, fornendo supporto alla resistenza ucraina.

Le agenzie di sicurezza non sono più quindi un apparato oscuro del sistema statunitense, ma elementi fondamentali della difesa e della politica estera, attori vivi, visibili, mediatici, con un continuo flusso di informazioni che vengono lasciate trapelare attraverso « fonti anonime » ai maggiori media del Paese per veicolare messaggi a uso esterno e interno.

L'invasione russa dell'Ucraina non rappresenta solo la prima guerra convenzionale su suolo europeo del ventunesimo secolo, ma è anche il

conflitto più connesso digitalmente della storia. Queste nuove forme d'impiego degli strumenti di *intelligence* contribuiscono quindi ad alimentare anche una strategia di comunicazione molto esplicita e pervasiva che risulta parte del conflitto in corso. Una guerra anche di tipo mediatico si inserisce all'interno di un contesto storico che vede presente sempre più spesso fenomeni di infodemia, con la proliferazione di informazioni non sempre verificate o verificabili che possono favorire la disinformazione, la manipolazione dei fatti e degli eventi, l'ingerenza nei processi decisionali che coinvolgono ed influenzano le opinioni pubbliche.

## 10. CONCLUSIONI

Gli sviluppi del ritiro dall'Afghanistan e della guerra in Ucraina, seguiti con attenzione dal Comitato, hanno evidentemente rafforzato nell'Unione europea la determinazione a procedere rapidamente verso la prospettiva di una difesa comune. È tornata di attualità l'idea di armonizzare il ruolo civile ed economico dell'Europa con il suo peso diplomatico e militare, che già aveva ispirato la Comunità europea di difesa agli albori del processo di integrazione.

L'Unione europea dovrebbe assumere un atteggiamento più assertivo e una funzione di *global security provider*, in grado di modulare la propria azione sia con l'*hard* che con il *soft power*. In questa direzione si sono mosse una serie di recenti iniziative: la Strategia globale del 2016, il Fondo europeo per la difesa, il rafforzamento del meccanismo di Cooperazione strutturata permanente e, da ultimo, lo *Strategic compass*.

Quest'ultimo, in particolare, ha previsto entro il 2025 l'organizzazione di una forza di dispiegamento rapido di 5.000 unità, che dovrebbe disporre dell'autonomia strategica e delle dotazioni militari e di *intelligence* necessarie per poter effettivamente intervenire in scenari di crisi non permissivi. Si tratterebbe di una significativa evoluzione rispetto agli attuali gruppi tattici dell'Unione europea, mai entrati effettivamente in azione, e potrebbe aprire la strada a successivi sviluppi. Si reputa auspicabile che la soglia di 5.000 unità possa essere già ora incrementata con la prospettiva di un ulteriore potenziamento. Resta invece non percorribile realisticamente la soluzione di un vero e proprio esercito europeo a causa della tradizionale autonomia delle Forze armate nazionali e della prevalente contrarietà dei Governi e dei Parlamenti degli Stati membri nei confronti di potenziali cessioni di sovranità. L'obiettivo è invece integrare la funzione essenziale di difesa collettiva svolta dalla NATO con una propria autonoma capacità di intervento in situazioni di crisi esterne al raggio d'azione dell'Alleanza atlantica ma potenzialmente destabilizzanti per gli interessi vitali dell'Unione. Ne è un esempio l'area del Mediterraneo allargato, dove al progressivo disimpegno degli Stati Uniti hanno fatto da contraltare la crescente presenza russa e cinese e il proliferare del terrorismo, che rappresentano per l'Europa una concreta minaccia anche in termini di sicurezza delle fonti di approvvigionamento energetico e di incremento dei flussi migratori.

Gli obiettivi richiamati devono essere accompagnati da una sostanziale disponibilità di risorse finanziarie sia, a livello di singoli Stati, tramite il

raggiungimento della soglia del 2 per cento del PIL da destinare alle spese per la difesa, sia favorendo un'inversione di tendenza nel quadro finanziario europeo che ha registrato nell'ultimo bilancio settennale un complessivo decremento dei fondi che appare incoerente e incompatibile con l'ambizione di una politica di difesa comune, tanto più alla luce della guerra in corso in Ucraina, della rilevanza delle varie minacce, anche di tipo ibrido, nonché dell'esigenza di presidiare il perimetro del Mediterraneo allargato.

Nello sviluppo di una difesa comune europea, una particolare opportunità è rappresentata dal dominio cibernetico, entrato solo di recente tra le priorità delle organizzazioni militari e quindi scevro da quelle stratificazioni storiche, economiche e amministrative che nei domini tradizionali rendono più difficile l'adozione di un approccio condiviso tra le Forze armate degli Stati membri. Il nostro Paese può e deve giocare un ruolo di rilievo in tale contesto, non tralasciando quindi il tassello *cyber defence* nel contesto della strategia di cybersicurezza nazionale.

Anche per quanto riguarda l'aerospazio, incluso dallo *Strategic compass* tra i domini di importanza strategica, l'Italia può fornire un contributo importante in virtù dell'alto livello di specializzazione dell'industria nazionale in questo campo.

Per quanto più in generale riguarda l'industria europea della difesa, lo *Strategic compass* ha rilevato che la molteplicità dei sistemi d'arma adottati su base nazionale e la conseguente frammentazione della base produttiva rappresentano un grave ostacolo al superamento delle carenze di capacità militare dell'Europa. Sono di conseguenza incentivati gli investimenti nella cooperazione militare ed è auspicabile che i grandi gruppi industriali italiani del settore proseguano il percorso in tal senso, già avviato con un certo successo per quanto riguarda alcune iniziative di Leonardo e di Fincantieri.

Appare inoltre necessaria una migliore integrazione dei diversi programmi di difesa, superando l'attuale frammentazione e valorizzando il ruolo dell'OCCAR.

Anche per quanto riguarda le attività di *intelligence*, i recenti sviluppi geopolitici e le conseguenti posizioni assunte dall'Unione europea indicano una tendenza all'incremento delle iniziative comuni. Analogamente a quanto rilevato in merito all'impraticabilità di un esercito europeo, la salvaguardia del perimetro sovrano di ciascuno Stato membro rende impercorribile l'idea di un'*intelligence* unificata. Resta comunque l'esigenza di perseguire il miglioramento delle sinergie per la gestione dei flussi informativi, mettendo il più possibile in comune analisi, valutazioni e dispositivi di reazione a crisi che mettono in discussione la sicurezza comune, anche valorizzando la partecipazione dell'Italia e di altri Stati membri ad alcuni consessi di collaborazione in materia come il Quint e i *Fourteen Eyes*. A tal fine sarà opportuno tenere in considerazione anche i recenti sviluppi che il conflitto in Ucraina ha determinato nelle modalità in cui le informazioni di *intelligence* vengono raccolte, utilizzate e gestite e nel ruolo determinante assunto dall'utilizzo delle fonti *open source* per controllare e orientare la narrazione e influenzare i processi decisionali delle controparti.



Giova inoltre ricordare come la costruzione europea, poggiando le proprie fondamenta su economia e concorrenza, trascurando l'esigenza della sicurezza, della difesa e dell'energia che i padri fondatori avevano individuato come elementi fondamentali, si sia rivelata purtroppo fragile. È quindi indispensabile recuperare l'orientamento originario per superare la condizione di dipendenza drammaticamente evidenziata dagli ultimi eventi.

Infine, il Comitato esprime l'auspicio che, come già avvenuto per la Relazione sull'attività svolta dal 1° gennaio 2021 al 9 febbraio 2022, il Parlamento preveda un dibattito sui temi della presente relazione anche in considerazione del processo innescato dallo *Strategic compass* sulla difesa comune europea e delle conclusioni del vertice NATO svoltosi a Madrid alla fine del mese di giugno.

## ALLEGATO A

## ELENCO DELLE AUDIZIONI

|          |            |                       |                                                                                            |
|----------|------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13.10.21 | <b>146</b> | Claudio GRAZIANO      | Presidente del Comitato militare dell'Unione europea                                       |
| 04.11.21 | <b>154</b> | Franco GABRIELLI      | Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica                                        |
| 09.11.21 | <b>155</b> | Giovanni CARAVELLI    | Direttore dell'AISE                                                                        |
| 11.11.21 | <b>157</b> | Mario PARENTE         | Direttore dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI)                             |
| 17.11.21 | <b>159</b> | Elisabetta BELLONI    | Direttore generale del DIS                                                                 |
| 24.11.21 | <b>162</b> | Alessandro PROFUMO    | Amministratore delegato di LEONARDO Spa                                                    |
| 15.02.22 | <b>183</b> | Luca GORETTI          | Capo di Stato maggiore dell'Aeronautica militare                                           |
| 22.03.22 | <b>198</b> | Giuseppe BONO         | Amministratore delegato di FINCANTIERI Spa                                                 |
| 23.03.22 | <b>199</b> | Giuseppe CAVO DRAGONE | Capo di Stato maggiore della difesa                                                        |
| 20.04.22 | <b>210</b> | Stefano TURCHETTO     | Comandante dell'operazione EUNAVFOR MED IRINI                                              |
| 21.04.22 | <b>211</b> | Matteo BISCEGLIA      | Direttore dell'OCCAR, Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti |
| 28.04.22 | <b>214</b> | Enzo VECCIARELLI      | Capo di Stato Maggiore della difesa <i>pro tempore</i>                                     |
| 10.05.22 | <b>219</b> | Luciano PORTOLANO     | Segretario generale della difesa e Direttore nazionale degli armamenti                     |
| 27.07.22 | <b>243</b> | Lorenzo GUERINI       | Ministro della difesa                                                                      |

## ALLEGATO B

## ELENCO DELLE MISSIONI

| <i>DATA</i>         | <i>MISSIONE</i>                                                 |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 28 ottobre 2021     | Centro pertinenza dell'Agencia informazioni e sicurezza esterna |
| 23 maggio 2022      | Comando operazioni aerospaziali (COA) di Poggio Renatico        |
| 12 - 16 giugno 2022 | Washington                                                      |
| 27 - 28 giugno 2022 | Bruxelles                                                       |

