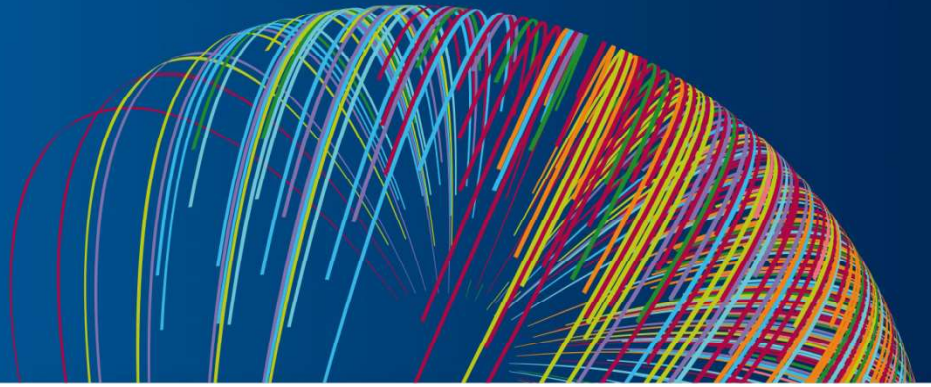


Osservatorio di Politica internazionale



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

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

Ottobre 2023

206

Approfondimenti

**Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale
(Camera dei deputati – Senato della Repubblica)**

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

ottobre 2023

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

Indice

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

IL POTENZIALE DELL'AUTONOMIA STRATEGICA EUROPEA

DANIELA IRRERA*

Introduzione

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

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

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

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

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

L'autonomia strategica nelle tradizionali politiche di difesa e sicurezza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'autonomia strategica in settori di policy diversi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

Punti essenziali

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

Bibliografia

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

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

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

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