



CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA



CENTRO MILITARE
DI STUDI STRATEGICI

Alessandro Marrone

**Individuare una procedura per la
definizione di una strategia generale
militare che possa supportare la
definizione di una strategia globale,
partendo dall'analisi dei Paesi europei
paragonabili all'Italia in quanto a
risorse e livello di ambizione**

(Codice AM-SMD-04)



Il Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) è un organismo istituito nel 1987 che gestisce, nell'ambito e per conto della Difesa, la ricerca su temi di carattere strategico. Tale attività permette di accedere, valorizzandoli, a strumenti di conoscenza ed a metodologie di analisi indispensabili per dominare la complessità degli attuali scenari e necessari per il raggiungimento degli obiettivi che le Forze Armate, e più in generale la collettività nazionale, si pongono in tema di sicurezza e difesa.

La *mission* del Centro, infatti, nasce dalla ineludibile necessità del Ministero della Difesa di svolgere un ruolo di soggetto attivo all'interno del mondo della cultura e della conoscenza scientifica interagendo efficacemente con tale realtà, contribuendo quindi a plasmare un contesto culturale favorevole, agevolando la conoscenza e la comprensione delle problematiche di difesa e sicurezza, sia presso il vasto pubblico che verso opinion leader di riferimento.

Più in dettaglio, il Centro:

- effettua studi e ricerche di carattere strategico politico-militare;
- sviluppa la collaborazione tra le Forze Armate e le Università, centri di ricerca italiani, stranieri ed Amministrazioni Pubbliche;
- forma ricercatori scientifici militari;
- promuove la specializzazione dei giovani nel settore della ricerca;
- pubblica e diffonde gli studi di maggiore interesse.

Le attività di studio e di ricerca sono prioritariamente orientate al soddisfacimento delle esigenze conoscitive e decisionali dei Vertici istituzionali della Difesa, riferendosi principalmente a situazioni il cui sviluppo può determinare significative conseguenze anche nella sfera della sicurezza e difesa. Il Ce.Mi.S.S. svolge la propria opera avvalendosi di esperti civili e militari, italiani e stranieri, che sono lasciati liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati.



CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA



CENTRO MILITARE
DI STUDI STRATEGICI

Alessandro Marrone

**Individuare una procedura per la
definizione di una strategia generale
militare che possa supportare la
definizione di una strategia globale,
partendo dall'analisi dei Paesi europei
paragonabili all'Italia in quanto a risorse e
livello di ambizione**

(Codice AM-SMD-04)

Individuare una procedura per la definizione di una strategia generale militare che possa supportare la definizione di una strategia globale, partendo dall'analisi dei Paesi europei paragonabili all'Italia in quanto a risorse e livello di ambizione



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dell'autore, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali l'autore stesso appartiene.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

Questo volume è stato curato dal **Centro Militare di Studi Strategici**

Direttore

CA. Maurizio Ertreo

Vice Direttore - Capo Dipartimento Monitoraggio Strategico

Col. A.A.r.n.n. Pil. (AM) Marco Francesco D'Asta

Progetto grafico

Massimo Bilotta - Roberto Bagnato

Autore

Alessandro Marrone

Stampato dalla tipografia del **Centro Alti Studi per la Difesa**

Centro Militare di Studi Strategici
Dipartimento Relazioni Internazionali
Palazzo Salviati
Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma
tel. 06 4691 3205 - fax 06 6879779
e-mail capoms.cemiss@casd.difesa.it

Chiusa a novembre 2017

ISBN 978-88-99468-81-1

Indice

3

Sommario	7
1. Il ruolo dei processi di riflessione strategica.....	10
1.1 Gli esempi nell'area euro-atlantica	10
1.2 Le funzioni della riflessione strategica	11
1.3 I limiti del processo e del risultato	13
2. Il caso britannico	15
2.1 Il contesto ed i precedenti	15
2.2 National Security Strategy e Strategic Defence Security Review	15
2.3 La leadership del Primo Ministro ed il ruolo delle forze armate	16
2.4 La gestione del National Security Council	17
2.5 Il dibattito parlamentare	18
2.6 Il coinvolgimento degli stakeholder	20
2.7 L'attenzione dell'opinione pubblica	22
3. Il caso francese.....	24
3.1 Il contesto ed i precedenti	24
3.2 Livre Blanc – Défense et sécurité nationale	24
3.4 L'imprimatur della Presidenza della Repubblica	25
3.5 La commissione per la redazione del Livre Blanc	26
3.6 Il peso dei diversi ministeri	27
3.7 Il dibattito parlamentare	29
3.8 Il coinvolgimento degli stakeholder	31
4. Il caso tedesco.....	34
4.1 Il contesto ed i precedenti	34
4.2 Libro Bianco sulla politica di sicurezza tedesca ed il futuro della Bundeswehr	34
4.6 L'attenzione dell'opinione pubblica	40
5. Il caso italiano.....	43
5.1 Il contesto ed i precedenti	43
5.2 Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa	44
5.3 Il gruppo di esperti e la leadership del Ministero della difesa	45

5.4	I ruoli di Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presidenza della Repubblica e Consiglio Supremo di Difesa	48
5.5	Il contributo delle Forze Armate	49
5.6	Il dibattito parlamentare	50
5.7	Il coinvolgimento degli stakeholder	54
6.	Conclusioni.....	59
6.1	Quattro opzioni per la strategia generale militare e la strategia globale dell'Italia	59
6.2	Il rapporto con il Libro Bianco del 2015	62
6.3	Il gruppo di lavoro per redigere il Libro Bianco	63
6.4	Il ruolo dei vertici della Difesa	63
6.5	L'associazione del MAECI al processo di elaborazione	64
6.6	La consultazione degli altri Ministeri rilevanti	64
6.7	Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri	64
6.8	Il ruolo del Presidente della Repubblica e del Consiglio Supremo di Difesa	65
6.9	Il coinvolgimento del Parlamento	65
6.10	La consultazione degli stakeholder	66
6.11	La sensibilizzazione dell'opinione pubblica	67
6.12	Considerazioni finali	68
7.	Lista di acronimi.....	70
8.	Bibliografia/sitografia.....	71
9.	Annex I – Lista di intervistati.....	76
10.	NOTA SUL Ce.Mi.S.S. e NOTA SULL'AUTORE	77

Sommario

Il presente studio compara l'Italia e tre Paesi europei paragonabili per risorse e livelli di ambizione – Gran Bretagna, Francia e Germania – riguardo alle procedure per elaborare una strategia militare generale, con l'obiettivo di fornire indicazioni per la riflessione strategica in Italia.

In particolare, vengono analizzati i processi che hanno portato alla formulazione dei seguenti documenti: Strategic Defence Security Review / National Security Strategy (2015); Livre Blanc – Défense et sécurité nationale (2013); Libro Bianco sulla politica di sicurezza tedesca ed il futuro della Bundeswehr (2016); Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa (2015).

L'analisi si concentra non sul contenuto dei documenti, pur brevemente menzionato, ma sulla procedura e gli attori coinvolti nel processo di riflessione strategica. In particolare, in ogni caso studio si esaminano, dopo una breve introduzione sul contesto e i precedenti: il ruolo dei vertici dell'esecutivo, secondo un focus che varia in base ai rispettivi ordinamenti istituzionali; il dibattito parlamentare; il coinvolgimento degli stakeholder; l'attenzione dell'opinione pubblica.

L'analisi dei casi studio è preceduta da un capitolo introduttivo che spiega l'importanza dei processi di riflessione strategica rispetto a sette funzioni: articolare gli orientamenti di massima, sancirli in un documento di riferimento, codificare gli elementi emersi bottom-up, introdurre innovazioni top-down, consensus building, comunicazione strategica, public diplomacy. Lo stesso capitolo evidenzia anche i limiti di tali processi.

Sulla base dell'analisi svolta, ed in particolare dei quattro casi studio, il capitolo conclusivo delinea una roadmap per un futuro processo di formulazione di una strategia generale militare dell'Italia, che sia di supporto ad una strategia globale del Paese.

A tal fine, vengono valutate quattro ipotesi:

- un Libro Bianco concentrato solo sulla politica di difesa e sicurezza internazionale, adottato dal Ministero della Difesa;
- un documento che affronti la politica estera e la politica di difesa dell'Italia, con una cooperazione tra Ministero Affari Esteri e Cooperazione Internazionale (MAECI) e Ministero della Difesa;
- un Libro Bianco che consideri la sicurezza interna ed esterna, con una cooperazione tra Ministeri della Difesa e degli Interni.
- una strategia di sicurezza nazionale, con una cooperazione tra MAECI, Ministeri della Difesa e degli Interni.

Con riferimento in particolare, ma non esclusivo, alla prima ipotesi, vengono poi articolate una serie di proposte. La prima riguarda il rapporto con il Libro Bianco del 2015, che dovrebbe essere considerato come un punto di partenza dal punto di vista sia metodologico che contenutistico.

La seconda proposta concerne le caratteristiche del gruppo di lavoro incaricato di redigere il nuovo Libro Bianco, i cui partecipanti dovrebbero essere scelti dal Ministro della difesa di concerto con i soggetti coinvolti, aderirvi a titolo personale, essere divisi in sottogruppi tematici, ed essere formalmente presieduti da un coordinatore che abbia l'ultima parola sul testo.

In terzo luogo, il gruppo di lavoro dovrebbe includere partecipanti provenienti dalla Gabinetto del ministro, dallo Stato Maggiore Difesa, dalla Direzione Nazionale Armamenti e dal Comando Operativo di Vertice Interforze. Inoltre, alle forze armate dovrebbe essere chiesto il necessario supporto in termini di input sugli aspetti operativi, tecnici e di procurement.

Il MAECI dovrebbe essere formalmente associato al processo di elaborazione del Libro Bianco, che resterebbe comunque sotto la guida della Difesa. Ciò dovrebbe tradursi sia in riunioni dedicate con le Direzioni generali interessate ed i vertici della Farnesina, sia in input scritti sull'analisi del quadro internazionale, sia nella presenza nel gruppo di lavoro di partecipanti provenienti dal MAECI.

Rappresentanti dei Ministeri degli Interni, del Tesoro, dello Sviluppo Economico, e dei vertici dei servizi di intelligence, dovrebbero essere consultati durante il processo di elaborazione del Libro Bianco, senza partecipare però direttamente alla sua stesura.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) dovrebbe essere pienamente coinvolta nel processo di elaborazione del Libro Bianco, fornendo uno dei partecipanti al gruppo di lavoro il quale attraverso il Consigliere Militare del Presidente del Consiglio dovrebbe assicurare la liason con la PCM durante tutto il processo.

Il Presidente della Repubblica tramite il Consiglio Supremo di Difesa dovrebbe svolgere un duplice ruolo di ancora, rispetto al variare delle circostanze politiche nazionali, e di impulso per mantenere a livello adeguato l'attenzione politica sulle questioni di difesa. Tale duplice ruolo andrebbe esercitato anche tramite regolari e frequenti riunioni del Consiglio volte a fare il punto dei lavori sul Libro Bianco.

Il Parlamento dovrebbe essere messo in grado di contribuire al processo di riflessione strategica ed esserne informato, attraverso l'istituzione di una commissione bicamerale apposita con il diritto di convocare il gruppo di lavoro per audizioni tematiche, di interrogare

il Ministro della difesa al riguardo e di compiere indagini conoscitive in sinergia con il processo di riflessione strategica.

L'elaborazione del Libro Bianco dovrebbe vedere una prima fase di consultazione degli stakeholder esterni al governo. Questa dovrebbe prevedere un dialogo strutturato e costante con la comunità di esperti tramite eventi organizzati dai principali centri studi ed università, ed un dialogo a più livelli con l'industria dell'aerospazio, sicurezza e difesa, che coinvolga le associazioni di categoria, i distretti industriali, grandi e piccole imprese.

Nel complesso, l'insieme di proposte costituisce una roadmap di carattere sia procedurale che sostanziale, che permetterebbe di svolgere appieno le sette funzioni proprie di un processo di riflessione strategica ottimale.

1. Il ruolo dei processi di riflessione strategica

1.1 Gli esempi nell'area euro-atlantica

Nel campo della difesa, ed in senso più ampio della sicurezza nazionale¹, l'elaborazione e pubblicazione di una strategia generale militare è diventata una costante del periodo post-Guerra Fredda. Gli Stati Uniti hanno prodotto documenti del genere con un ritmo molto elevato, vedendo una proliferazione di National Security Strategies, Strategic Defence Review, Quadriennial Defence Review².

In Europa, nell'ultimo venticinquennio importanti Paesi europei come Francia, Germania e Gran Bretagna hanno elaborato documenti analoghi in più occasioni. Parigi ha definito tre Livre Blanc rispettivamente nel 1994³, 2008⁴ e 2013⁵, ed una Strategic Defence Review nel 2017⁶. Berlino ne ha adottati altrettanti nel 1994⁷, 2006⁸ e 2016⁹. Infine, Londra ha adottato una Strategic Defence Review nel 1998¹⁰, una Strategic Defence and Security Review nel 2010¹¹, ed una National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review nel 2015¹².

All'interno dell'Ue, anche i Paesi minori hanno comunque adottato documenti strategici che oscillano tra un approccio più generalista di politica estera ad uno più settoriale di dottrina militare¹³. Al di fuori dell'Unione, la Russia ha frequentemente diffuso la versione pubblica della propria strategia militare generale, ad es. nel 2010, 2014 e 2016.

A livello multilaterale, la NATO si è dotata di tre Concetti Strategici in vent'anni, ovvero nel 1991¹⁴, 1999¹⁵ e 2010¹⁶, ed un nuovo documento del genere è all'orizzonte entro il 2020.

1 Pur nella consapevolezza del forte e crescente legame tra la sicurezza esterna ed interna, il presente studio non tratta di quest'ultima, e quindi del ruolo di forze di polizia, Carabinieri e altri corpi dello stato, concentrandosi invece sulla sicurezza esterna, sulla difesa e quindi sul ruolo delle forze armate.

2 Si veda, al riguardo, il rapporto preparato da IAI, UI, FRS e CSIS, *EU-U.S. "Security Strategies. Comparative Scenarios and Recommendations"*, Washington, CSIS, aprile 2011

3 Governo della Repubblica francese, *Livre Blanc sur la Défense*, 1994

4 Presidenza della Repubblica francese, *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2008

5 Presidenza della Repubblica francese, *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013

6 Presidenza della Repubblica francese, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017

7 Ministero Federale della Difesa tedesco, *White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr*, 1994

8 Ministero Federale della Difesa tedesco, *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, 2006

9 Governo Federale, *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, 2016

10 Ministero della Difesa britannico, *Strategic Defence Review*, 1998

11 Governo britannico, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, 2010

12 Governo britannico, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*, 2015

13 Si veda, al riguardo, O. De France and N. Withney, *Strategic Cacophony*, ECFR, 2013.

14 NATO, *The Alliance's New Strategic Concept*, 1991

15 NATO, *The Alliance's Strategic Concept*, 1999

16 NATO, *Active Engagement, Modern Defence*, 2010

Dal canto suo l'UE ha approvato una European Security Strategy nel 2003¹⁷, e nel 2016 la EU Global Strategy for Foreign and Security Policy¹⁸.

1.2 Le funzioni della riflessione strategica

Nei suddetti casi, la riflessione strategica ha seguito processi diversi, basati sulla specifica realtà nazionale – o multilaterale nel caso di NATO ed UE. Tuttavia, si possono individuare in linea generale sette funzioni rilevanti assolte da tali processi e dal documento che producono.

In primo luogo, essi servono ad articolare gli orientamenti di massima da parte dell'autorità politica nel campo della difesa e della sicurezza nazionale, in un dialogo con i vertici militari. Tali orientamenti sono ovviamente radicati nei programmi elettorali e, più in generale, nella cultura politica della classe dirigente che all'interno della legislatura riceve il mandato per governare. Leader come David Cameron, Francois Hollande o Angela Merkel, ai vertici dell'esecutivo nei Paesi europei all'epoca dei processi di riflessione strategica analizzati da questo studio, avevano ovviamente le proprie idee sul posizionamento del proprio Paese nella NATO, piuttosto che sulle missioni delle forze armate o il ruolo dell'industria della difesa.

È tuttavia tramite il processo di riflessione strategica che la leadership politica collettiva agli alti livelli istituzionali, ovvero presidente della repubblica, cancelliere piuttosto che Primo Ministro, ministri della difesa, degli esteri o degli interni e parlamentari, è impegnata, insieme ai relativi staff, nell'articolare tali orientamenti di fronte al quadro strategico internazionale e alle risorse nazionali che viene loro prospettato da militari, funzionari, esperti e stakeholder.

In secondo luogo, gli orientamenti così articolati vengono sanciti in un documento che diventa punto di riferimento per i corpi dello stato interessati e gli stakeholder. Ad esempio, il Livre Blanc francese piuttosto che la National Security Strategy britannica hanno per i rispettivi ministeri della difesa una valenza ben maggiore di un discorso pronunciato dal Primo Ministro inglese o dal presidente francese o di una mozione parlamentare. Il documento frutto della riflessione strategica viene normalmente utilizzato e ripreso nelle attività successive, nei documenti interni piuttosto che in quelli destinati all'esterno.

17 Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, "A Secure Europe in a Better World", 2003

18 Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza /Vice Presidente della Commissione Europea, "Shared Vision, Common Action: A stronger Europe", 2016

Strettamente collegata alla funzione di “punto di riferimento”, vi è quella di codificare prassi recenti adottate nel quadro della politica di difesa e non ancora fissate in documenti ufficiali. La necessità di rispondere ad un quadro strategico fortemente instabile, con il moltiplicarsi delle crisi e l’alternarsi di diverse minacce, fa sì che la politica di difesa debba adattarsi e sviluppare approcci in modo tempestivo e poco prevedibile. Allo stesso tempo, l’esperienza operativa in missioni internazionali porta lo stesso strumento militare a maturare lezioni apprese, sviluppare buone prassi, innescare cambiamenti dottrinali o organizzativi dal basso¹⁹. Il processo di riflessione strategica permette di considerare periodicamente ed in maniera approfondita tutto ciò e identificare gli elementi che possono e devono diventare orientamenti stabili per la politica di difesa.

Specularmente al codificare elementi emersi bottom up, la riflessione strategica permette alla leadership politica e/o militare di introdurre innovazioni dall’alto, top-down. Come nel caso del Libro Bianco italiano del 2015, il documento frutto di tale processo è stato funzionale ad introdurre nel mondo della difesa italiano una serie di idee innovatrici e delineare un disegno riformatore della difesa²⁰. Queste idee possono venire dal decisore politico, dal vertice militare, o dagli stakeholder coinvolti del processo, ma in ogni caso una volta codificate nel documento traggono forza dall’autorevolezza del documento stesso.

La quinta funzione del processo di riflessione strategica è quella di favorire la convergenza di diversi attori attorno a posizioni condivise, e, quindi, di consensus building. Ciò vale per i processi NATO ed UE che devono trovare l’accordo degli Stati membri²¹, ma anche a livello nazionale, dove l’elaborazione del documento implica un dialogo, ad esempio, tra il ministero della difesa e quello degli esteri e, a livello interforze, tra le singole forze armate. Si tratta di una funzione da non sottovalutare in un contesto in cui rivalità burocratiche, militari o istituzionali o la tendenza a svolgere l’ordinaria amministrazione in modo compartimentato, ostacolano il consensus building.

La riflessione strategica e il documento risultante svolgono anche una funzione di comunicazione strategica all’interno del Paese – o dell’organizzazione multilaterale. Si tratta infatti di una delle poche occasioni per rendere più approfondito e sistematico un dibattito pubblico sulle questioni di difesa, il più delle volte sporadico, superficiale e ostaggio di posizioni ideologiche.

19 Si veda al riguardo A. Marrone “*Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano*”, in Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche Università Cattolica del Sacro Cuore, Anno IV – 7/2014, pp. 147-164.

20 Si veda al riguardo V. Camporini, “*Un atto rifondatore della Difesa*”, in A. Marrone (a cura di) *Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell’Italia*, Documenti IAI 15 | 09, maggio 2015

21 A. Marrone e S. Silvestri, “*The 2020 NATO Strategic Concept*”, in *EU-US Security Strategies*, IAI, 2011, p. 42

Dibattiti parlamentari, impegno anche mediatico del vertice politico, coinvolgimento degli stakeholder e della comunità di esperti sono tutti elementi che aiutano a coinvolgere la parte medio-alta dell'opinione pubblica, aumentando l'attenzione mediatica e la consapevolezza pubblica sui temi oggetto di riflessione.

Infine, la comunicazione strategica può avvenire anche sul fronte esterno, se il documento è disponibile anche in lingua inglese e sono attivati i canali militari e diplomatici per diffonderlo nei fori multilaterali, tra alleati e partner. Si tratta, in questo caso, di una funzione di public diplomacy²², che concorre a due obiettivi. Da un lato, a migliorare l'immagine del Paese in quanto soggetto che attribuisce importanza e adeguata riflessione alla difesa e sicurezza internazionale, al pari dei principali stati dell'area euro-atlantica. Dall'altro, a veicolare le idee chiave, i messaggi, le parole d'ordine della propria politica di difesa, e di buona parte di quella estera, profilando meglio, e quindi rafforzando, la posizione nazionale nei rapporti bilaterali e multilaterali. Ad esempio, l'introduzione del Libro Bianco tedesco afferma esplicitamente che il documento "mostra ai nostri partner e alleati internazionali come la Germania vede il suo futuro nel mondo in termini di politica di sicurezza²³".

1.3 I limiti del processo e del risultato

Le suddette sette funzioni della riflessione strategica - articolare gli orientamenti di massima, sancirli in un documento di riferimento, codificare gli elementi emersi bottom-up, introdurre innovazioni top-down, consensus building, comunicazione strategica, public diplomacy – sono sicuramente rilevanti, ma occorre tenere ben presenti i limiti del processo e del suo risultato.

Il primo limite consiste nel rapido evolvere del quadro strategico delle minacce alla sicurezza e delle crisi nelle regioni rilevanti. Basti pensare a come gli attentati del 2001 negli Stati Uniti abbiano reso in una certa misura obsoleto il Concetto Strategico approvato appena due anni prima dalla NATO²⁴. Per restare all'ultimo decennio, la crisi in Crimea nel 2014 ha spostato l'attenzione dei principali Paesi europei sul rischio di un conflitto ad alta intensità nel fianco orientale NATO: uno scenario largamente impreveduto da precedenti documenti strategici e con implicazioni importanti per la pianificazione militare ed in generale

22 A. Marrone e S. Silvestri, "The 2020 NATO Strategic Concept", in EU-US Security Strategies, IAI, 2011, p. 43

23 Governo Federale, "White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr", 2016, p. 17

24 Si veda al riguardo A. Marrone, "The Equilibrium of 2010 NATO Strategic Concept", in The International Spectator, Vol. 46 N. 3, September 2011, p. 93-111.

la politica di difesa nazionale, cui i governi e le forze armate hanno dovuto in qualche modo fare rapidamente fronte.

Il secondo limite è di natura interna e attiene alla doppia rigidità del bilancio della difesa. Da un lato, rigidità in termini di volume di risorse a disposizione, con le spese militari in Europa stagnanti nell'ultimo decennio ed in molti casi ridotte a causa della crisi finanziaria del 2009 e delle successive misure di austerità. Dall'altra, rigidità nella ripartizione delle risorse, che per motivi diversi sono difficilmente modulabili per quanto riguarda il personale, gli investimenti in equipaggiamenti e le infrastrutture. A fronte di ciò, le prescrizioni frutto della riflessione strategica, riguardanti sia eventuali aumenti di risorse sia innovazioni nel loro utilizzo, rischiano di rimanere lettera morta senza una forte spinta politica per la loro attuazione nella legge di bilancio e all'interno del Ministero della difesa.

Il terzo limite riguarda la coerenza della leadership politica nel seguire le linee guida stabilite durante il processo di riflessione strategica. Aldilà della fluidità del quadro strategico e della rigidità del bilancio della difesa, vi è infatti un complesso e imprevedibile concatenarsi di variabili interne ed internazionali, ed in particolare europee, che possono cambiare le decisioni su una determinata missione militare all'estero o programma di procurement. A ciò, nei Paesi come l'Italia in cui la Costituzione limita fortemente il potere dell'esecutivo con una serie di forti contro-poteri, si aggiunge la capacità di un alto numero di attori di influenzare le scelte, piccole e grandi, della politica di difesa nazionale.

Il processo di riflessione strategica, in quanto tale, è normalmente volto a correlare gli scopi (ends) della politica di difesa con le modalità (ways) per raggiungerli con le risorse a disposizione (means). Non per coincidenza nei casi esaminati da questo studio i documenti frutto di tale progetto analizzano il quadro strategico internazionale e le relative minacce alla sicurezza nazionale, articolano gli obiettivi della politica di difesa e/o i compiti delle forze armate e si dedicano in varia misura alle misure concrete per affrontarli, in termini di iniziative, investimenti e riorganizzazione dello strumento militare. Tuttavia, alla luce dei suddetti limiti, non necessariamente ciò che viene enunciato sarà poi realizzato, come testimoniato, ad esempio, dalle critiche del Parlamento britannico all'attuazione della Strategic Defence Security Review del 2010 o della questione del legame tra Livre Blanc e Loi de Programmation Militaire in Francia.

Guardare realisticamente sia alle funzioni svolte dalla riflessione strategica sia ai limiti del suo processo e risultato, permette di collocare nel giusto contesto gli approcci nazionali alla strategia generale militare e trarne spunti utili per l'Italia.

2. Il caso britannico

2.1 Il contesto ed i precedenti

Sin dal secondo dopoguerra, la Gran Bretagna ha una lunga tradizione di documenti strategici, tra i quali la Strategic Defence Review del 1998. Fino al 2010, non vi era tuttavia un processo regolare e sistematico di produzione di “grandstrategy” o “defence strategy”, comparabile a quello adottato, ad esempio, sin dagli anni '90 dagli Stati Uniti con la Quadriennial Defence Review (QDR).

Nel 2010, il governo di coalizione tra Conservatori e Liberal-democratici, guidato da David Cameron, stabilì invece che ogni cinque anni la Gran Bretagna avrebbe dovuto dotarsi di una Strategic Defence and Security Review (SDSR). Inoltre, fu deciso che una più ampia National Security Strategy (NSS) dovesse essere elaborata ogni cinque anni, in sinergia con la SDSR che avrebbe così potuto concentrarsi maggiormente sulla difesa.

La prima iterazione di tale nuovo processo è avvenuta nello stesso 2010, con la pubblicazione della NSS il 18 ottobre e della SDSR il giorno successivo. La seconda iterazione – oggetto di studio del presente capitolo – si è svolta nel 2015 con le NSS e SDSR adottate contestualmente dal secondo governo Cameron, il 23 novembre di quell'anno.

2.2 National Security Strategy e Strategic Defence Security Review

Nel 2015, contrariamente a quanto avvenuto cinque anni prima, il Primo Ministro Cameron ha presentato al Parlamento la NSS e la SDSR inserite in un solo documento, lungo 98 pagine. La prefazione del Primo Ministro, pone fortemente l'accento sul legame tra sicurezza ed economia, in primis in termini di finanze pubbliche, e quindi risorse per le forze armate, e su un approccio coordinato alla sicurezza nazionale da parte di tutti i ministeri e le agenzie governative, anticipando infine alcune delle misure concrete previste dal documento.

Segue un capitolo riassuntivo della NSS/SDSR, poi l'analisi ad ampio raggio delle risorse – militari, di intelligence, diplomatiche, civili, ecc. – a disposizione della Gran Bretagna (capitolo due), per articolare in seguito una valutazione del contesto di sicurezza internazionale (capitolo tre).

Vengono poi indicati tre “Obiettivi di Sicurezza Nazionale” (National Security Objectives), ciascuno oggetto di uno specifico capitolo:

- “Proteggere la nostra popolazione in patria, nei territori d’oltremare e all’estero, il nostro territorio, sicurezza economica, infrastrutture e modo di vita²⁵” (capitolo quattro).
- “Proiettare la nostra influenza globale, riducendo la probabilità che le minacce si materializzino ed abbiano un effetto sul Regno Unito, i nostri interessi e quelli dei nostri alleati e partner²⁶” (capitolo cinque).
- “Promuovere la nostra prosperità, cogliendo le opportunità, lavorando in modo innovativo e sostenendo l’industria del Regno Unito²⁷” (capitolo sei).

Il settimo e ultimo capitolo si concentra sull’attuazione della strategia e le riforme necessarie a tal fine, mentre un apposito annex presenta il “National Security Risk Assessment 2015”.

Nel complesso, si tratta quindi di una strategia ad ampio spettro, che pone obiettivi ambiziosi ed adotta un approccio olistico nel quale le varie risorse militari e civili dovrebbero essere messe a fattor comune.

2.3 La leadership del Primo Ministro ed il ruolo delle forze armate

La scelta di fondere NSS e SDSR in un unico documento risponde alla *ratio* di sviluppare e mantenere un approccio coordinato tra i vari ministeri ed agenzie governative, il cosiddetto “whole of government approach”. Concetto non nuovo, fortemente legato alla cooperazione civile-militare e alla mobilitazione di tutti gli strumenti a disposizione, che in ambito UE ha trovato espressione nel “comprehensive approach” e nelle sue più recenti evoluzioni.

Anche per questo motivo, la leadership nel processo di riflessione strategica è stata nelle mani del Primo Ministro e del suo Gabinetto ristretto (Cabinet Office)²⁸. Secondo alcuni esperti, in particolare il National Security Secretariat (NSS) all’interno del Cabinet Office ha svolto un ruolo chiave in questa leadership, rapportandosi direttamente con il Primo Ministro che ha posto molto impegno personale nell’elaborazione del documento²⁹.

Vi è stato un significativo coinvolgimento del Ministero della Difesa e del Foreign Commonwealth Office (FCO)³⁰.

25 HM Government, “National Security Strategy and Strategic Defence Security Review”, November 2015, p. 11

26 HM Government, “National Security Strategy and Strategic Defence Security Review”, November 2015, p. 11

27 HM Government, “National Security Strategy and Strategic Defence Security Review”, November 2015, p. 12

28 Intervista 4, Intervista 2

29 Intervista 3

30 Intervista 4

In particolare, Il Ministero della Difesa ha avuto ovviamente un ruolo cardine per quanto riguarda il contenuto più strettamente collegato alla politica di difesa, ma la supervisione strategica è rimasta nelle mani del Primo Ministro e del Cabinet Office³¹.

Le forze armate hanno contribuito al processo, ad esempio, articolando quali sono le capacità disponibili per raggiungere gli obiettivi di sicurezza nazionale, i requisiti capacitivi e le priorità per il procurement³². Inoltre, alti ufficiali hanno fatto parte dello staff del Cabinet Office incaricato di guidare l'elaborazione del documento. Tuttavia, le forze armate in quanto istituzione non sono state i principali decisori nelle scelte³³: in altre parole, la leadership è stata civile anche sulla SDSR³⁴. Come in altre occasioni, vi è stata una competizione tra le singole forze armate per l'allocazione delle risorse, poi risolta a livello di Capo di Stato Maggiore della Difesa.

2.4 La gestione del National Security Council

Occorre notare come il National Security Council (NSC) abbia sostanzialmente gestito l'elaborazione della NSS-SDSR³⁵. Il NSC, istituzionalizzato nella sua attuale forma dalla NSS del 2010, è il "forum principale per la discussione collettiva sugli obiettivi del governo quanto a sicurezza nazionale e le modalità per raggiungerli nelle attuali circostanze finanziarie³⁶".

Presieduto direttamente dal Primo Ministro, nel 2015 il NSC vedeva come partecipanti permanenti i ministri del Tesoro (Chancellor of the Exchequer), del FCO, della Difesa, dello Sviluppo Internazionale, dell'Economia ed Innovazione, dell'Energia e Cambiamento Climatico. Partecipava inoltre, come responsabile della futura attuazione della NSS-SDSR, il Chancellor of the Duchy of Lancaster. Il Capo di Stato Maggiore della Difesa ed i vertici dei servizi di intelligence partecipavano alle riunioni del NSC solo su invito – cosa che è accaduta di frequente, ma non sempre, nel processo di elaborazione della NSS-SDSR.

Il ruolo di segretario del NSC è svolto dal National Security Adviser del Primo Ministro, incarico tradizionalmente ricoperto da diplomatici in carriera - nel 2015 in particolare da Sir Mark Lyall Grant, ex ambasciatore britannico all'ONU³⁷.

31 Intervista 4

32 Intervista 4

33 Intervista 3

34 Intervista 2

35 Intervista 1

36 <https://www.gov.uk/government/groups/national-security-council>

37 Sir Mark Lyall Grant ha assunto la carica di National Security Adviser solo il 7 settembre 2015 succedendo ad un altro diplomatico, Sir. Nigel KimDarrock. Dal 17 aprile 2017, Mark Sedwill, ex ambasciatore del Regno Unito in Afghanistan, ha preso il suo posto.

Nel 2015, il NSC era strutturato in 6 comitati:

1. Threats, Harzards, Resilience and Contingencies
2. Nuclear Deterrence and Security
3. Syria and Iraq
4. Counter-terrorism
5. Cyber
6. NSS-SDSR implementation³⁸

I primi quattro comitati erano presieduti dal Primo Ministro, il quinto dal Cancelliere dello Scacchiere ed il sesto da Olivier Letvin, parlamentare e Chancellor of the Duchy of Lancaster incaricato di seguire l'attuazione della strategia. È interessante notare come due anni dopo i comitati siano scesi a quattro, con l'abolizione di quelli relativi a contro-terrorismo, Siria ed Iraq, denotando una certa flessibilità della struttura.

Il processo governativo di elaborazione in senso stretto della NSS-SDSR è durato circa sei mesi³⁹, ma sostanzialmente il governo è stato impegnato nella riflessione strategica per circa un anno⁴⁰. In questo lasso di tempo, alcuni "working papers" o "discussion papers" sono stati condivisi attraverso incontri e tavole rotonde ad hoc⁴¹. Vi hanno partecipato principalmente rappresentanti dei ministeri direttamente interessati, ovvero Difesa, FCO, le agenzie di intelligence, il Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale⁴². In alcuni casi, la discussione è stata aperta anche ad altri stakeholder provenienti dall'industria della difesa e/o dalla comunità di esperti⁴³ (vedi paragrafo 2.6). Tuttavia, le bozze vere e proprie della NSS-SDSR non sono circolate né discusse al di fuori del ristretto team che ha scritto il documento⁴⁴, anche al fine di mantenere uno stretto controllo sul risultato e sulla sua presentazione⁴⁵.

2.5 Il dibattito parlamentare

L'elaborazione della NSS-SDSR è stata preceduta, accompagnata e seguita da un costante dibattito parlamentare. Audizioni di vertici delle forze armate, esperti indipendenti, esponenti del settore privato e di ONG si sono svolte presso la Camera dei Comuni e la Camera dei Lords.

38 HM Government, "National Security Strategy and Strategic Defence Security Review", November 2015, p. 8.

39 Intervista 4, Intervista 3

40 Intervista 2

41 Intervista 4, Intervista 3

42 Il Department for International Development, la struttura governativa equivalente a quelle altrove in Europa chiamate "aiuto allo sviluppo" o "cooperazione internazionale".

43 Intervista 4

44 Intervista 2

45 Intervista 3.

Rappresentanti del governo, in particolare il ministro della Difesa, hanno riferito periodicamente rispondendo alle domande dei parlamentari. Analisi, bibliografie ragionate e report sono stati redatti dagli uffici parlamentari a sostegno e rendicontazione del dibattito.

In particolare, già a gennaio 2014 la Commissione Difesa della Camera dei Comuni ha pubblicato il risultato del primo macro-blocco di lavori parlamentari al riguardo, "Towards the next Defence and Security Review: Part One". Il documento partiva da un'analisi del precedente processo del 2010, criticato per essere stato guidato solo da una logica di tagli al bilancio⁴⁶, per fornire elementi per la SDSR riguardo al posizionamento della Gran Bretagna nel mutato contesto internazionale, l'identificazione delle priorità e minacce, e lo stesso processo di elaborazione della SDSR.

Il secondo macro-blocco di lavori della Commissione Difesa della Camera dei Comuni si è concentrato sulla minaccia russa e la capacità britannica e NATO di farvi fronte, dal livello di prontezza (readiness) delle forze armate alle vulnerabilità del teatro operativo baltico⁴⁷. Nel fare ciò, i lavori parlamentari hanno dimostrato flessibilità e reattività nell'incorporare una analisi della crisi NATO-Russia, seguita all'illegittima annessione da parte russa della Crimea. Il terzo macro-blocco di lavori è stato completato a Marzo 2015, fornendo di nuovo indicazioni sia sulla valutazione della minaccia che sulle capacità di rispondere, anche con un focus sull'industria della difesa britannica⁴⁸. I lavori della Commissione Difesa sono poi proseguiti fin quasi alla vigilia della pubblicazione della NSS/SDSR, con l'approvazione il 17 novembre di una lista di potenziali minacce e vulnerabilità che il documento strategico avrebbe dovuto tenere in considerazione⁴⁹.

Il lavoro del Parlamento britannico si è anche svolto tramite le sessioni del comitato congiunto, appositamente istituito per seguire i lavori della NSS, formato da rappresentanti della Camera dei Lord e della Camera dei Comuni.

Un primo rapporto è stato adottato a luglio 2014, fornendo raccomandazioni sia rispetto al contenuto che al processo di elaborazione della NSS/SDSR, ad esempio, sul coinvolgimento di esperti esterni nei lavori del NSC⁵⁰. Un secondo rapporto, adottato a marzo 2015, ha articolato maggiormente nel dettaglio la posizione del Parlamento su alcune priorità geopolitiche e sugli elementi per perseguirle - dalle risorse del FCO alla capacità di

46 House of Commons Defence Committee, "Towards the next Defence and Security Review: Part One", January 2014, p. 3.

47 House of Commons Defence Committee, "Towards the next Defence and Security Review: Part Two", July 2014.

48 House of Commons Defence Committee, "Towards the next Defence and Security Review: Part Two", March 2015

49 House of Commons Defence Committee, "Flexible response: An SDSR checklist of potential threats", HC 493, November 2015

50 House of Lords House of Commons Joint Committee on the National Security Strategy, "The work of the Joint Committee on the National Security Strategy in 2013-14: Government response to the First Report of the Committee, Session 2013-14", July 2014

deterrenza – nonché sul processo di elaborazione, ad esempio, chiedendo al governo di riferire regolarmente in Parlamento sulle riunioni del NSC⁵¹.

È difficile valutare l'effettiva influenza dei lavori parlamentari su specifici contenuti della NSS/SDSR. Da un lato, il governo Cameron era chiara espressione della maggioranza parlamentare del Partito Conservatore e quindi gran parte dell'impostazione data da parte governativa era condivisa, esplicitamente o implicitamente, dalla propria compagine di deputati. Dall'altro, la leadership del governo, tramite il NSC ed il Cabinet Office, è stata fortemente mantenuta sull'intero processo. Ne è una prova evidente che i NSS e SDRS siano stati elaborati parallelamente e pubblicati lo stesso giorno in un unico documento, nonostante la Commissione Difesa della Camera dei Comuni avesse, già dal gennaio 2014, esplicitamente chiesto al governo di adottare prima la NSS, poi compiere una accurata ed ampia "spending review" e solo a valle elaborare la SDRS che articolasse la strategia per raggiungere gli obiettivi della NSS stante le risorse a disposizione⁵². Non a caso, il secondo rapporto della commissione congiunta (Camera dei Lords - Camera dei Comuni) lamenta la mancanza di consultazione da parte governativa verso il Parlamento⁵³.

Guardando poi in particolare alle dinamiche politiche e partitiche, il governo conservatore non ha consultato l'opposizione laburista e liberaldemocratica. Si trattava di stabilire la strategia del governo per la legislatura quanto a sicurezza nazionale e politica di difesa ed i partiti di opposizione l'hanno criticata dai loro rispettivi punti di vista sebbene ne abbiano condiviso anche una buona parte⁵⁴. Inoltre, all'interno dei conservatori, l'elaborazione del documento è servita anche per tenere conto delle posizioni dell'ala destra del partito, che non era rappresentata nel governo Cameron ma aveva una significativa rappresentanza in Parlamento⁵⁵.

2.6 Il coinvolgimento degli stakeholder

La Gran Bretagna conta su una solida industria della difesa, competitiva su diverse alte tecnologie e strettamente interconnessa sia con gli Stati Uniti sia con l'Europa continentale.

51 House of Lords House of Commons Joint Committee on the National Security Strategy, *"The work of the Joint Committee on the National Security Strategy in 2013–14: Government response to the First Report of the Committee, Session 2013–14"*, March 2015, p. 17

52 House of Commons Defence Committee, *"Towards the next Defence and Security Review: Part One"*, January 2014, p. 5.

53 House of Lords House of Commons Joint Committee on the National Security Strategy, *"The work of the Joint Committee on the National Security Strategy in 2013–14: Government response to the First Report of the Committee, Session 2013–14"*, March 2015, p. 17

54 Intervista 3

55 Intervista 3

Tuttavia, Londra ha mantenuto nel tempo un approccio fortemente orientato al libero mercato e alla concorrenza, tradottosi anche nella mancanza di un ruolo dello stato come azionista di riferimento nelle principali società britanniche attive in questo ambito⁵⁶.

In questo contesto, rappresentanti dell'industria della difesa sono stati consultati nel corso del processo di elaborazione della NSS-SDSR, ma con un ruolo pari a quello di altri stakeholder⁵⁷. Alcuni esperti affermano che anzi il ruolo di queste industrie è stato marginale⁵⁸. In generale, sono state consultate riguardo alla loro capacità di fornire equipaggiamenti militari e all'innovazione tecnologica in questo settore⁵⁹.

Nel terzo settore, alcune ONG impegnate nel campo del peace building, della mediazione, della prevenzione dei conflitti, dell'assistenza umanitaria e dell'aiuto allo sviluppo, hanno inviato alle istituzioni politiche proposte e documenti⁶⁰, organizzato eventi e, in generale, fatto attività di promozione delle proprie posizioni e tematiche nel dibattito pubblico. Tuttavia, la loro attività è stata limitata, sporadica e poco influente, anche perché in alcuni casi arrivata quando ormai il processo di elaborazione del documento era già in fase avanzata.

Per quanto riguarda la comunità di esperti, e in particolare esponenti di think tank e università di riferimento, ad essi è stato soprattutto richiesto di commentare e criticare i primi input da parte governativa nel processo di elaborazione della NSS-SDSR⁶¹. Sono stati, quindi, invitati a contribuire alla discussione sulle minacce e le possibili risposte e a fornire le loro impressioni sulla direzione verso cui si stava orientando la riflessione⁶².

Tuttavia, secondo alcuni esperti tale coinvolgimento è stato superficiale e non equivalente ad una vera e propria consultazione⁶³. Secondo altri, il contributo degli esperti è stato molto piccolo ma è stato recepito nella NSS-SDSR⁶⁴.

Gli esperti che hanno partecipato più da vicino al processo di elaborazione sottolineano che vi sono state molte interazioni formali e informali⁶⁵, inclusi diversi workshop. Inoltre, pubblicazioni mirate da parte dei think tank hanno influenzato la riflessione strategica fornendo analisi, indicazioni e raccomandazioni, che sono state incorporate nell'elaborazione del documento⁶⁶.

56 Si veda al riguardo IRIS, *“Appropriate Level of European Strategic Autonomy”*, Novembre 2016

57 Intervista 3

58 Intervista 2

59 Intervista 4

60 Si veda, ad esempio, Saferworld, *“The 2015 UK Strategic Defence and Security Review and beyond”*, September 2015

61 Intervista 4.

62 Intervista 3

63 Intervista 3

64 Intervista 1,

65 Intervista 2

66 Intervista 2

Anche per il carattere fortemente orientato al policy-making, piuttosto che alla riflessione teorica, le università sono state meno coinvolte dei think tank in questo processo.

Occorre notare come non è stato istituzionalizzato nessun gruppo di esperti che lavorasse all'elaborazione del documento: la scrittura della NSS-SDSR, dal suo abbozzamento alle decisioni finali, è rimasta nel perimetro governativo. Il gruppo di lavoro era formato da funzionari e militari, molti di loro appositamente indicati dalle forze armate e da altri ministeri per seguire l'elaborazione del documento⁶⁷. Di costoro, pochi avevano esperienza con precedenti processi di riflessione strategica⁶⁸. La cerchia di esperti consultati non ha avuto un ruolo collettivo in quanto appunto "gruppo di esperti", piuttosto si è trattato di una serie di interazioni individuali che hanno avuto un effetto variabile⁶⁹. Ad esempio, un'influenza maggiore si è probabilmente verificata per quanto riguarda il messaggio pubblico che la NSS-SDSR doveva veicolare, la visione e la prospettiva da indicare alla opinione pubblica.

2.7 L'attenzione dell'opinione pubblica

Nonostante la percezione italiana di una forte cultura strategica britannica⁷⁰ e di una diffusa cultura della sicurezza tra l'opinione pubblica e la cittadinanza, gli esperti sono concordi nel ridimensionare la conoscenza della NSS-SDSR da parte della società inglese.

Alcuni sottolineano come nell'opinione pubblica britannica non vi sia una diffusa comprensione della politica di difesa⁷¹. I più concordano che il coinvolgimento del pubblico sia stato molto basso e che la conoscenza del processo di revisione strategica e del suo risultato sia stata limitata⁷². Di certo, la copertura mediatica si è concentrata nella settimana della pubblicazione del documento, senza grande risalto mediatico durante né l'elaborazione né l'attuazione del documento.

Inoltre, è utile fare una distinzione tra la parte medio-alta, più esperta ed informata dell'opinione pubblica ed il grande pubblico. La prima è stata più consapevole della NSS-SDSR, non solo perché appunto più incline ad informarsi, ma anche, secondo alcuni esperti, perché contenuto e tono del documento erano mirati a non sollevare temi controversi e divisivi nel grande pubblico⁷³.

67 Intervista 3

68 Intervista 3

69 Intervista 2

70 Per un'analisi comparativa della cultura strategica dei Paesi Ue, si veda H. Biehl, B. Giegerich e A. Jonas (Eds.), *"Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent"*, Wiesbaden: Springer VS, May 2013.

71 Intervista 1

72 Intervista 1, Intervista 4

73 Intervista 3

Pochi sono stati gli elementi che hanno ricevuto maggiore attenzione mediatica. Il principale è stato l'impegno a rispettare l'obiettivo di spendere il 2% del PIL nella difesa. Tale impegno era infatti stato fortemente evidenziato nel 2014 con la crisi in Ucraina, e il vertice NATO in Galles, che aveva visto il "defence pledge" da parte dei capi di stato e di governo di tutti i Paesi Alleati a raggiungere entro il 2024 l'obiettivo del 2%. L'impegno era stato quindi ripreso dal premier Cameron nel manifesto elettorale dei conservatori, insieme però ad altri impegni su deficit, tassazione e spese difficili da conciliare. In quest'ottica, la questione del bilancio della difesa ha ricevuto maggiore attenzione mediatica nel 2015, anche vista la pressione dell'amministrazione Obama per garantire questo livello di spesa⁷⁴. In relazione a ciò, ci si è focalizzati nel dibattito pubblico sui tagli da effettuare e le capacità da mantenere, in particolare la portaerei per la Royal Navy, il deterrente nucleare basato in Scozia e la consistenza numerica dell'esercito⁷⁵.

Aldilà del dibattito pubblico, si può osservare che i limiti di bilancio abbiano giocato un ruolo fondamentale nell'influenzare la NSS-SDSR – come già era successo, anche in misura maggiore, con la SDSR del 2010 nel mezzo della crisi finanziaria anglosassone. La situazione del bilancio fu presa come un dato fisso, una variabile indipendente, e il processo di riflessione strategica si è sviluppato nei limiti delle risorse a disposizione⁷⁶.

74 Intervista 3

75 Intervista 2

76 Intervista 3, Intervista 2.

3. Il caso francese

3.1 Il contesto ed i precedenti

Similmente alla Gran Bretagna, anche la Francia ha una forte tradizione di riflessione strategica, di cui un esempio post-Guerra Fredda è il Libro Bianco (Livre Blanc) del 1994. Dagli anni 2000, tale documento è elaborato su richiesta ed impulso del nuovo Presidente della Repubblica all'inizio del suo mandato, come è accaduto con Nicolas Sarkozy nel 2008 e Francois Hollande nel 2013.

Il 13 ottobre 2017, il nuovo presidente Emmanuel Macron ha adottato una Strategic Defence Review⁷⁷ seguendo un processo ad hoc diverso e più rapido rispetto ai precedenti. Non è stato possibile considerare tale esercizio di riflessione strategica perché, essendo estremamente recente, non è disponibile un sufficiente numero di fonti sul processo di formulazione, né vi è abbastanza disponibilità da parte degli esperti francesi ad esprimersi al riguardo, per poter formulare una analisi adeguata ai fini di questo studio.

3.2 Livre Blanc – Défense et sécurité nationale

Il “Livre Blanc – Défense et sécurité nationale” del 2013 ha un focus ben definito sulla difesa, non trattando, ad esempio, di cooperazione allo sviluppo, differenziandosi così dal “whole of government approach” britannico. Anche la politica estera viene quindi trattata in stretta relazione con le questioni di sicurezza e difesa, ad esempio, in ambito NATO ed UE e non nella sua completezza. Tuttavia, secondo la prefazione del Presidente Hollande, il Livre Blanc – come nel 2008 - considera non solo la difesa ma anche la sicurezza nazionale perché riconosce il ruolo di “militari, personale di intelligence, poliziotti, gendarmi, diplomatici, agenti pubblici e volontari”, nonché, ovviamente nei rispettivi ruoli, del settore privato e dei normali cittadini nel concorrere alla sicurezza della nazione⁷⁸. Il focus sulla difesa è quindi allargato alla sicurezza nazionale, ma la parte predominante del documento – lungo nel complesso 137 pagine - è concentrata sulla componente militare.

Dopo la prefazione, l'introduzione presenta la ratio del Livre Blanc, con un esplicito riferimento alla crisi economico-finanziaria e alle conseguenti restrizioni di bilancio, e i principali elementi del documento.

77 Presidenza della Repubblica francese, “*Revuestratégique de défense et de sécurité nationale*”, 2017

78 Presidenza della Repubblica francese, “*Livre Blanc*”, Avril 2013, p. 8

Il primo capitolo afferma il ruolo della Francia nel nuovo contesto strategico: “una potenza Europea con una portata globale”, che “è impegnata nelle strutture istituzionali che rafforzano la sua sicurezza ma aumentano anche le sue responsabilità⁷⁹”. Il secondo capitolo riguarda i fondamentali della strategia per la difesa e la sicurezza nazionale, ovvero “preservare la nostra indipendenza e sovranità” e “assicurare la legittimità delle nostre azioni⁸⁰”. Solo dopo il Livre Blanc analizza il quadro strategico internazionale – “lo stato del mondo” – nel terzo capitolo.

Il capitolo quattro indica le seguenti “priorità strategiche”:

- “proteggere il territorio nazionale, i cittadini francesi all’estero e garantire la continuità delle funzioni essenziali della Nazione”;
- “garantire la sicurezza dell’Europa e dello spazio Nord Atlantico, con i nostri partner e alleati”;
- “stabilizzare il vicinato dell’Europa, con i nostri partner e alleati”;
- “contribuire alla stabilità del Medio Oriente e del Golfo Arabo-Persiano”;
- “contribuire alla pace nel mondo⁸¹”.

Successivamente, il quinto capitolo si concentra sull’impegno francese rispettivamente nella NATO e nell’UE, mentre il sesto è dedicato all’attuazione della strategia stessa, in particolare per quanto riguarda in particolare le funzioni militari di “protezione”, “deterrenza” e “intervento”. Infine, il settimo ed ultimo capitolo tratta delle risorse per attuare la strategia, delineando tra l’altro il modello di forze armate, l’approccio alle crisi interne ed esterne e il ruolo per l’industria della sicurezza e difesa.

Nel complesso, il Livre Blanc propone una visione molto articolata della politica di difesa e delle forze armate, configurandosi come un documento strategico frutto dell’establishment di difesa francese sotto l’egida dell’Eliseo.

3.4 L’imprimatur della Presidenza della Repubblica

L’assetto istituzionale francese vede un legame diretto e forte tra il presidente della Repubblica e le forze armate, con una verticalizzazione quindi dal livello operativo all’apice politico. Ciò è anche dovuto al deterrente nucleare che Charles De Gaulle, nel disegnare la costituzione della Quinta Repubblica, ha voluto mettere nelle mani del leader politico eletto direttamente dal popolo francese.

79 Presidenza della Repubblica francese, “*Livre Blanc*”, Avril 2013, pp. 13-18

80 Presidenza della Repubblica francese, “*Livre Blanc*”, Avril 2013, pp. 19-22

81 Presidenza della Repubblica francese, “*Livre Blanc*”, Avril 2013, p. 3

Similmente, il capo di stato maggiore della difesa (Chef d'état major des armées) risponde direttamente al presidente che è, nella sostanza oltre che nella forma, il comandante in capo delle forze armate (Chef des armées).

Non a caso, entrambi i processi di elaborazione strategica del 2008 e 2013 sono stati iniziati con un atto giuridico oltre che politico del presidente. In particolare, con il decreto presidenziale n. 913 del 26 luglio 2012, Hollande ha istituito presso la presidenza della repubblica una commissione incaricata di elaborare il libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale. Lo stesso decreto ha nominato presidente della commissione Jean-Marie Guéhenno, diplomatico già Direttore della Pianificazione Politica al Ministero degli esteri francese e con un lungo trascorso all'ONU dove si è occupato di peace-keeping. Nel caso del 2008, la guida del comitato incaricato di redigere il Livre Blanc era stata affidata dal presidente Sarkozy a Jean-Claude Mallet, dal 1991 consigliere del Ministero della difesa in cui ha ricoperto la carica di Segretario Generale per la Difesa Nazionale dal 1998 al 2004⁸².

3.5 La commissione per la redazione del Livre Blanc

Del comitato incaricato di redigere il Livre Blanc hanno fatto parte sei politici: il presidente della Commissione Difesa dell'Assemblea Nazionale, quello della Commissione Affari esteri, difesa e forze armate del Senato, due deputati e due senatori scelti rispettivamente dai presidenti dei due rami del Parlamento francese⁸³.

La gran parte dei membri del comitato – 27 su 46 – provenivano dai ministeri interessati e, in generale, dalla pubblica amministrazione francese. In particolare:

- 10 dalla difesa, inclusi il capo di stato maggiore, i capi di stato maggiore di forza armata e Mallet, ancora consigliere del ministro;
- 5 dagli esteri;
- 2 dall'ufficio del Primo Ministro, incluso il Segretario generale per la difesa e sicurezza nazionale (Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale - SGDSN);
- i restanti 10 in varia misura dai ministeri di interni, tesoro, economia e finanze, sviluppo economico, istruzione superiore e ricerca, dal ministero per i territori d'oltre mare e da altre amministrazioni e agenzie.

82 Mallet non era né un diplomatico né un militare, ma piuttosto un funzionario civile, diplomato all'Ecole Nationale d'Administration, con una lunga carriera nel campo della sicurezza nazionale, prima al Ministero degli Interni e poi della Difesa.

83 Presidenza della Repubblica francese, "Décret n° 2012-913 du 26 juillet 2012 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale".

Un coinvolgimento dunque esteso e articolato a livello interministeriale, volto a rendere le diverse burocrazie militari e civili parti attive nel processo di elaborazione del documento strategico.

Della commissione hanno fatto parte anche ben 12 personalità al di fuori del perimetro governativo e politico francese. Tra di essi vi era l'allora Direttore esecutivo della European Defence Agency (EDA), Claude-France Arnoud, elemento che testimonia il forte interesse verso l'Europa della difesa.

Partecipavano, inoltre, al novero di personalità invitate nella commissione due diplomatici stranieri: l'ambasciatore del Regno Unito in Francia, Peter Ricketts, e il diplomatico di lungo corso tedesco Wolfgang Ischinger, allora presidente della Conferenza sulla sicurezza di Monaco. Una scelta non casuale, a riprova dei principali rapporti bilaterali della Francia nel campo della difesa: da un lato quello con Berlino, sancito dal Trattato dell'Eliseo del 1963 e al cuore dell'integrazione europea; dall'altro quello con Londra, rafforzato dal Trattato bilaterale di Lancaster House del 2010. Coinvolgere individui stranieri nel gruppo di lavoro su un documento strategico è stata senza dubbio una scelta innovativa parte della politica di Hollande, più propensa alla cooperazione e integrazione europea nella difesa, che tuttavia, secondo alcuni esperti, si è tradotta in un contributo più che altro simbolico dei due diplomatici⁸⁴.

Le altre nove personalità chiamate nella commissione provenivano da think tank, istituti di ricerca e università francesi, quali, ad esempio, la Fondation pour la Recherche Strategique (Francois Heisbourg e Bruno Tetais) o il Conservatoire National des Arts et Metiers (Nicole Gnesotto). La significativa partecipazione di tali personalità non governative denota una importante apertura alla comunità di esperti in quanto stakeholder portatori di expertise e in grado di contribuire attivamente alla stesura del documento strategico.

3.6 Il peso dei diversi ministeri

Il focus sulla difesa del Livre Blanc e la composizione della commissione - con il 22% dei partecipanti provenienti dal ministero della difesa - testimoniano il ruolo significativo delle forze armate nell'elaborazione del documento. Esse esprimono infatti rispettivi requisiti e obiettivi capacitivi, in un processo interforze guidato dal capo di stato maggiore della difesa⁸⁵.

84 Intervista 5

85 Intervista 5

Secondo alcuni esperti, nel processo di riflessione strategica del 2013 è accaduto che le singole Forze Armate abbiano spinto le rispettive priorità⁸⁶, anche grazie alla partecipazione diretta dei tre capi di stato maggiore di esercito, marina e aeronautica alla commissione redigente. Tuttavia, in definitiva il Capo di Stato Maggiore ha coordinato il processo e fatto una sintesi interforze della posizione delle forze armate francesi⁸⁷. Nel complesso, lo stato maggiore della difesa ha dato nel 2013 un contributo anche maggiore del 2008 al Livre Blanc⁸⁸.

Da notare inoltre il contributo dell'allora direzione per gli affari strategici, oggi rinominato Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie (DGRIS)⁸⁹. Già ad aprile 2012, pochi mesi prima dell'inizio del processo di elaborazione del Livre Blanc, proprio la DGRIS aveva pubblicato un documento di riflessione strategica con un orizzonte trentennale⁹⁰ sullo sviluppo del quadro internazionale e delle forze armate francesi, che probabilmente serviva anche a fornire un quadro di più ampio respiro allo stesso Livre Blanc – e dunque in una certa misura, ad influenzarne l'elaborazione.

Durante i lavori della commissione redigente, il contributo delle forze armate si è tuttavia concentrato principalmente sulle risorse, piuttosto che sugli obiettivi e le modalità della strategia stessa. La loro influenza è dipesa – e dipende - anche dalla personalità del Capo di stato maggiore della Difesa, nonché del consigliere militare del Presidente della Repubblica, in quanto voce interna all'Eliseo, ma non è arrivata ad avere un ruolo guida nell'elaborazione del Livre Blanc⁹¹.

Il processo è stato infatti complesso e fortemente guidato dalla leadership civile e politica. Da un lato l'impronta politico-strategica *top-down* è predominante, non solo per il suddetto ruolo di *imprimatur* della presidenza della repubblica, ma anche per la partecipazione del SGDSN a nome del Primo Ministro⁹². In un certo senso, il Livre Blanc è il primo passo politico-strategico del processo di pianificazione militare; poi spetta al ministero della difesa attuare, nella postura delle forze armate, il livello di ambizione fissato dal comitato redigente il documento⁹³.

Il documento del 2013 è stato elaborato principalmente a livello di Ministro della Difesa⁹⁴, e in particolare del gabinetto del Ministro⁹⁵.

86 Intervista 5

87 Intervista 5

88 Intervista 8

89 Intervista 6

90 Minister des armes, "Horizons Stratégiques à 30 ans", Marzo 2012

91 Intervista 6

92 Intervista 6

93 Intervista 7

94 Intervista 7

95 Intervista 8

In questo contesto, nel 2013 si è verificata anche una certa frizione tra il Ministero degli esteri e quello della difesa. Infatti, la nomina di Guehenno non è stata ben vista dall'establishment de la *défense*, in quanto si trattava di un diplomatico non proveniente in senso stretto da quel mondo⁹⁶. Secondo alcuni esperti, la dialettica tra gli esteri e la difesa si è poi sviluppata nei lavori della commissione, con un ruolo crescente nella fase di stesura e finalizzazione del documento da parte di Mallet, proprio in virtù della sua capacità di rappresentare le istanze della difesa⁹⁷ – come d'altronde fatto quando ha curato il Livre Blanc del 2008.

3.7 Il dibattito parlamentare

A differenza del caso britannico, il Parlamento francese non ha istituito commissioni bicamerali per seguire il processo di elaborazione del Livre Blanc. Assemblea nazionale e Senato hanno infatti goduto di un coinvolgimento diretto alla stesura del documento strategico, ben maggiore rispetto a Camera dei Comuni e Camera dei Lords, con la partecipazione a pieno titolo nella commissione redigente di sei tra deputati e senatori come precedentemente accennato.

Occorre notare che si è trattato di un coinvolgimento dei principali partiti di governo e di opposizione, ovvero socialista e gollista, di nuovo a differenza del caso della Gran Bretagna in cui la SDR era espressione solo del governo conservatore. Tale prassi bipartisan era stata seguita anche nel 2008, a parti invertite, dalla presidenza gollista, sebbene all'epoca durante i lavori i parlamentari socialisti si siano dissociati dalle scelte adottate dalla commissione nominata dall'allora presidente Sarkozy.

In aggiunta a tale partecipazione diretta, nel corso del 2012 la Commissione affari esteri, difesa e forze armate del Senato ha lavorato su diverse tematiche che sono poi state affrontate in varia misura dal Livre Blanc, quali: modello ed impiego delle forze armate per il periodo successivo al 2014⁹⁸; la difesa cibernetica⁹⁹; il futuro del deterrente nucleare francese¹⁰⁰; le capacità industriali sovrane e critiche nel settore della difesa¹⁰¹.

96 Intervista 5

97 Intervista 5

98 Sénat, "*Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur le format et l'emploi des forces armées post 2014*", Luglio 2012

99 Sénat, "*Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la cyber défense*", Luglio 2012

100 Sénat, "*Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur l'avenir des forces nucléaires françaises*", Luglio 2012

101 Sénat, "*Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur les capacités industrielles souveraines/ capacités industrielles militaires critiques*", Luglio 2012

Fonti ufficiali riferiscono che la commissione redigente il Livre Blanc ha preso in considerazione tali rapporti, tuttavia è difficile ravvisare una influenza significativa del Parlamento su un processo che vedeva già una forte leadership politica da parte del Presidente della repubblica, nonché un significativo ruolo dell'establishment raccolto attorno al ministero della difesa.

Quanto al livello di consenso politico raggiunto dal documento, in Francia vi è un consenso di massima sulla politica di difesa e la sicurezza nazionale, con le similitudini tra i vari partiti che prevalgono sulle differenziazioni¹⁰². Ci possono essere sfumature diverse, ad esempio, rispetto alla NATO, con i laburisti più freddi dei gollisti, o riguardo all'UE, a parti invertite, ma nel complesso il Livre Blanc del 2013 è stato ampiamente condiviso, così come quello del 2008¹⁰³. Anche sul livello di spese militari, i tagli o gli incrementi sono stati dovuti più alla congiuntura economica che alle differenze politiche, tanto che Sarkozy ha dovuto ridurre il bilancio della difesa negli anni della crisi finanziaria globale e Hollande ha potuto leggermente aumentarlo dal 2013 in poi – anche a causa della crisi con la Russia¹⁰⁴. Visioni critiche sono piuttosto venute dai movimenti agli estremi dello spettro politico, come il Partito Comunista o il Fronte Nazionale, oppure all'interno di uno stesso partito per dinamiche e rivalità interne¹⁰⁵. Ma poiché il Livre Blanc del 2013, in virtù del processo con cui è stato scritto, è emerso come documento istituzionale frutto dell'establishment della difesa, ha trovato facilmente consenso nei partiti principali¹⁰⁶. Tale consenso ha raggiunto un livello superiore a quello del Livre Blanc del 2008¹⁰⁷.

Infine, occorre notare che il Parlamento ha invece giocato un ruolo cruciale nella discussione e approvazione della Legge di programmazione militare (Loi de programmation militaire) 2014-2019¹⁰⁸, che ha stabilito l'entità e le linee guida del bilancio della difesa francese per il successivo quinquennio¹⁰⁹.

102 Intervista 6, Intervista 5, Intervista 7

103 Intervista 6

104 Sull'andamento dei bilanci della difesa nei principali Paesi europei nel 2014-2016 si veda IAI, "Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers", IAI, July 2016

105 Intervista 7

106 Intervista 5

107 Intervista 8

108 Dalla tempistica di questa legge deriva il fatto che il suddetto rapporto del Senato si riferisse al periodo post-2014, per preparare la riflessione sul successivo ciclo del bilancio della difesa.

109 Il rapporto tra Livre Blanc e Legge di programmazione militare è complesso e, come in generale l'attuazione dei documenti di riflessione strategica trattati nei vari capitoli, esula dal perimetro di questo studio.

3.8 Il coinvolgimento degli stakeholder

La Francia, come la Gran Bretagna, conta su una forte industria della difesa nazionale. A differenza di Londra, Parigi ha però mantenuto un controllo strategico – diretto o indiretto – sui grandi gruppi dell'aerospazio e difesa. In alcuni casi ciò si tradotto nel mantenimento di campioni nazionali, come nel caso di Dassault nel settore aeronautico, in altri nell'accompagnare un consolidamento industriale sull'asse franco-tedesco, con Airbus, o più ampiamente europeo – con MBDA nel campo missilistico¹¹⁰.

L'industria della difesa ha dunque ricevuto attenzione sia per quanto riguarda il contenuto del Livre Blanc, con un apposito paragrafo dedicato nell'ultimo capitolo sulla attuazione della strategia, sia nei lavori parlamentari con il suddetto rapporto della Commissione esteri, difesa e forze armate, sulle tecnologie sovrane e critiche. L'industria della difesa è infatti considerata un assetto importante da preservare per una questione di sovranità nel campo della sicurezza e difesa¹¹¹. Per quanto riguarda nello specifico il processo di elaborazione del Livre Blanc, nella commissione redigente non vi erano però rappresentanti dell'industria della difesa, ma essi sono stati ascoltati dalla commissione tramite un'apposita audizione¹¹². Gli esponenti industriali hanno avuto molta meno visibilità degli esperti nel processo, ma sono stati comunque associati strettamente alla riflessione strategica, e da parte loro vi hanno dedicato importanti risorse umane¹¹³. Si può però affermare che non hanno avuto alcun ruolo attivo nella stesura del documento¹¹⁴.

Per quanto riguarda la comunità di esperti, come precedentemente riferito, essi hanno avuto un ruolo diretto e importante nella commissione redigente. Inoltre, la commissione a sua volta si è appoggiata a sei sotto-gruppi di lavoro, con i rispettivi presidenti e rapporteur, che vedevano la presenza sia di membri della commissione sia di ulteriori esperti¹¹⁵. In alcuni casi sono stati gli esperti ad avere la responsabilità della prima stesura delle bozze che sarebbero diventati i capitoli del Livre Blanc¹¹⁶. Tali gruppi di lavoro si riunivano settimanalmente o in base ad un calendario ben definito¹¹⁷, con diversi meeting a settimana della durata di 2-3 ore l'uno¹¹⁸ per discutere i vari tempi nel loro perimetro di analisi.

110 Per maggiori dettagli si veda M. Nones (a cura di) *“Le attività strategiche chiave: aspetti metodologici, giuridici, industriali e militari”*, CEMISS, 2012

111 Intervista 6

112 Intervista 7

113 Intervista 5

114 Intervista 8

115 Intervista 8

116 Intervista 5

117 Intervista 5

118 Intervista 8

Inoltre, la commissione ha tenuto diverse audizioni di esperti provenienti da think tank, in virtù del loro expertise tematico o regionale, che hanno anche avuto la possibilità di inviare dei contributi scritti¹¹⁹. Come nel caso della Gran Bretagna, il mondo accademico ha partecipato relativamente meno dei think tank alle audizioni¹²⁰ e in generale al processo di elaborazione, anche a causa dell'approccio policy-oriented del Livre Blanc. Infine, anche data la rete di contatti personali della numerosa commissione redigente, vi sono stati anche ulteriori input informali dagli esperti¹²¹.

Bozze del documento sono state condivise e discusse nei gruppi di lavoro e con i rilevanti stakeholder¹²². Tuttavia, la commissione redigente ha fatto una sintesi del contributo dei sotto-gruppi di lavoro, e le bozze finali del documento sono state viste solo da un numero ristretto di persone tra l'Eliseo, l'ufficio del Primo Ministro e quello del ministro della difesa¹²³. D'altronde, poiché già la commissione redigente includeva quasi tutti gli stakeholder rilevanti, c'era relativamente poco bisogno di condividere bozze al suo esterno¹²⁴. Infine, secondo alcuni esperti vi è una versione classificata del Livre Blanc che è stata discussa solo dal presidente e dal Primo Ministro e dalla quale sono stati tolti gli elementi più sensibili prima che il documento venisse condiviso e finalizzato¹²⁵.

3.9 L'attenzione dell'opinione pubblica

L'attenzione dell'opinione pubblica al processo e al risultato del processo di riflessione strategica è stata probabilmente maggiore che in altri Paesi europei, per motivi storici e di cultura strategica¹²⁶. Inoltre, il processo di elaborazione assicura un'ampia consultazione per lo meno della comunità di esperti e degli stakeholder, sensibilizzando così una parte dell'opinione pubblica. Secondo alcuni esperti, nel complesso, l'opinione pubblica è per sommi capi a conoscenza del Livre Blanc¹²⁷.

119 Intervista 7

120 Intervista 6

121 Intervista 8

122 Intervista 5

123 Intervista 7

124 Intervista 8

125 Intervista 6

126 Per un'analisi comparativa della cultura strategica dei Paesi Ue, si veda H. Biehl, B. Giegerich e A. Jonas (Eds.), *"Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent"*, Wiesbaden: Springer VS, May 2013.

127 Intervista 5

Tuttavia, altri esperti sottolineano come il pubblico non sia davvero consapevole né del processo né del risultato, che è attentamente seguito solo dalla comunità di esperti e stakeholder¹²⁸. L'opinione pubblica in senso ampio si è mostrata poco interessata e ha acquisito poca conoscenza al riguardo¹²⁹.

Come nel caso britannico, ciò che attira maggiormente l'attenzione mediatica sono le decisioni sul bilancio della difesa, specialmente i relativi tagli¹³⁰. Queste sono sì in qualche misura anticipate dal Livre Blanc, ma sono poi riferite principalmente alla Legge di programmazione militare e al relativo dibattito¹³¹.

128 Intervista 7, Intervista 6

129 Intervista 8

130 Intervista 5.

131 Intervista 5

4. Il caso tedesco

4.1 Il contesto ed i precedenti

Benché la storia della Repubblica Federale Tedesca nella seconda metà del '900 sia stata, quanto a sviluppo della cultura strategica ed uso della forza militare, profondamente diversa da quella di Francia e Gran Bretagna, la Germania ha regolarmente intrapreso esercizi di riflessione strategica durante e dopo la Guerra Fredda. Infatti, come anticipato nel primo capitolo di questo studio, tre esempi di Libro Bianco sono stati elaborati rispettivamente nel 1994, 2006 e 2016.

È interessante notare come in tutti e tre i casi la parola “difesa” non compaia nel titolo del documento, che nomina piuttosto la politica di “sicurezza” e il futuro delle forze armate tedesche – la Bundeswehr.

4.2 Libro Bianco sulla politica di sicurezza tedesca ed il futuro della Bundeswehr

Il documento del 2016, lungo 144 pagine e frutto di 18 mesi di lavoro, è esplicitamente diviso in due parti. La prima, sulla “politica di sicurezza”, si pone a un livello di analisi e di policy più elevato, sul modello di una National Security Strategy.

La seconda, “il futuro della Bundeswehr”, si occupa in modo più concreto dello strumento militare, similmente a una vera e propria Defence Review.

Non a caso il Libro Bianco vede due introduzioni, firmate rispettivamente dal Cancelliere Angela Merkel e dal Ministro della Difesa Ursula Von Der Lyen. La prima sottolinea come il documento ridefinisce interessi, priorità e obiettivi della politica di sicurezza tedesca e anticipa elementi chiave sulla maggiore assunzione di responsabilità da parte di Berlino, con espliciti riferimenti a NATO e UE¹³². La seconda si concentra maggiormente sui compiti della Bundeswehr, toccando temi quali lo sviluppo delle capacità, l'assistenza ai partner, le risorse per la difesa, l'evoluzione futura delle forze armate¹³³.

La doppia prefazione è una novità rispetto al documento del 2006, adottato all'epoca dal solo Ministro della difesa, che rispecchia il maggiore coinvolgimento della Cancelleria e la volontà di presentare il Libro Bianco come l'approccio dell'interno governo alla politica di sicurezza¹³⁴.

132 Governo Federale, “*White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*”, 2016, p. 6

133 Governo Federale, “*White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*”, 2016, p. 7

134 Intervista 21

Il primo capitolo delinea gli elementi principali della politica di sicurezza tedesca, in riferimento da un lato al ruolo della Germania nel mondo e dall'altro ai valori e agli interessi da promuovere in questo campo. Il secondo capitolo analizza il quadro di sicurezza internazionale in cui si muove il Paese, con un focus sui cambiamenti nell'ordine internazionale e sulle sfide per la sicurezza tedesca, dal terrorismo ai conflitti interstatali, dal dominio cibernetico all'approvvigionamento di materie prime.

Il terzo capitolo articola le seguenti "priorità strategiche" per Berlino:

- garantire un approccio "whole-of-government" alla sicurezza;
- rafforzare la coesione e la capacità di agire di NATO ed UE;
- un uso non ostacolato dei sistemi di informazione e comunicazione, delle linee di approvvigionamento, delle rotte commerciali volto a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di materie prime ed energia;
- tempestiva identificazione, prevenzione e risoluzione di crisi e conflitti;
- impegno per un ordine internazionale basato sul diritto¹³⁵.

Alla luce di tali priorità, il quarto capitolo identifica le aree chiave dove concentrare gli sforzi della politica di sicurezza tedesca, prima a livello nazionale e poi internazionale¹³⁶.

La seconda parte del Libro Bianco, come anticipato, si concentra sul futuro delle forze armate. In particolare, il quinto capitolo definisce i compiti della Bundeswehr, il sesto i principi guida e il settimo le indicazioni per lo sviluppo capacitivo. L'ultimo capitolo del Libro Bianco fornisce indicazioni su una serie di aspetti dello strumento militare, dal quadro normativo alla politica del personale, al procurement di equipaggiamenti e sistemi d'arma.

Nel complesso, il Libro Bianco coniuga la politica estera e di sicurezza guidata a livello di Cancelleria, secondo l'approccio "whole-of-government", e la gestione dello strumento militare responsabilità del ministero della difesa.

4.3 Il ruolo dei ministeri, della Cancelleria e delle forze armate

L'elaborazione del Libro Bianco ha visto una leadership del Ministero della difesa, in cooperazione con il Ministero degli affari esteri e con il sostegno della Cancelleria.

Secondo il parere unanime degli esperti, il dicastero guidato da Von der Leyen ha iniziato e guidato il processo¹³⁷, mantenendo un ruolo guida nella scrittura effettiva del documento¹³⁸.

135 Governo Federale, "*White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*", 2016, p. 12

136 Per una analisi dal punto di vista italiano, si veda E. Sabatino, "*Il libro bianco della difesa tedesco: quali possibilità di cooperazione?*", in IAI, 10 Ottobre 2016

137 Intervista 10, Intervista 11, Intervista 9, Intervista 21

138 Intervista 10

Ciò è fortemente in linea con la tradizione tedesca, che fin dal primo Libro Bianco del 1969 ha visto la leadership del Ministero della difesa¹³⁹. In particolare, nel 2016 all'interno del dicastero un "gruppo di progetto" è stato organizzato nell'ambito della Direzione generale per la Politica di Sicurezza e Difesa¹⁴⁰. Il gruppo è stato coordinato dall'alto ufficiale militare Carsten Breuer¹⁴¹.

Il Ministero degli esteri, guidato all'epoca dal socialdemocratico Fran-Walter Stenmeier, ha contribuito strettamente¹⁴² e ha influenzato maggiormente la prima parte sulla politica di sicurezza¹⁴³, incluso, ad esempio, il tema del ruolo tedesco nella NATO¹⁴⁴. Secondo alcuni esperti, la prima parte del Libro Bianco è stata decisa di concerto da Ministero della Difesa e degli Esteri¹⁴⁵.

Tutti i ministri parte del gabinetto hanno partecipato al processo con differenti livelli di impegno e coinvolgimento¹⁴⁶. In particolare, il Ministero delle finanze, interno, giustizia, della cooperazione e sviluppo economico¹⁴⁷ hanno contribuito al testo¹⁴⁸. Un workshop è stato specificatamente organizzato con il Ministero degli Interni¹⁴⁹. Bozze del documento sono state condivise con tutti i suddetti dicasteri coinvolti¹⁵⁰ e, in particolare, la penultima bozza del documento è stata loro sottoposta per un'ultima verifica¹⁵¹. Nel complesso, il processo interministeriale è proceduto senza grandi intoppi, anche se in alcuni casi le questioni più controverse sono state risolte puntando al minimo comun denominatore, sfumando le proposte più ambiziose o innovative, come nel caso dell'uso delle forze armate anche per compiti di sicurezza interna¹⁵².

139 Intervista 12

140 Wolfgang Paul Illner, White Paper 2016, "On German Security Policy And The Future Of The Bundeswehr: An Introduction On The New German Security Policy And Development Of The Bundeswehr", in Defence Review 2017/1, The Central Journal of the Hungarian Defence Forces, 2017, p. 80. Fino al 2006, il Libro Bianco era invece tradizionalmente scritto da una task force nel Policy Planning Staff del Ministero, alle dirette dipendenze del Ministro della difesa – Intervista 12.

141 Intervista 21

142 Intervista 9

143 Intervista 11

144 Intervista 10

145 Intervista 21

146 Intervista 9

147 Wolfgang Paul Illner, White Paper 2016, "On German Security Policy And The Future Of The Bundeswehr: An Introduction On The New German Security Policy And Development Of The Bundeswehr", in Defence Review 2017/1, The Central Journal of the Hungarian Defence Forces, 2017, p. 92

148 Intervista 12

149 Intervista 21

150 Intervista 9

151 Intervista 12

152 Intervista 10

La Cancelleria stessa è stata impegnata nel processo¹⁵³; non a caso il documento è stato discusso dal governo al completo e da esso approvato¹⁵⁴. La bozza finale è stata inviata alla Cancelleria per l'approvazione e il sigillo alla bozza finale di documento - insieme con quelli del Ministro della difesa¹⁵⁵. Tuttavia, le questioni controverse erano state precedentemente affrontate e in qualche modo risolte, o escluse dal testo, quindi la Cancelleria non è stata chiamata a mediazioni dell'ultimo momento¹⁵⁶.

In questo contesto, le forze armate hanno avuto un ruolo importante¹⁵⁷, anche perché la seconda parte del Libro Bianco è specificatamente dedicata alla Bundeswehr. Il loro ruolo si è concentrato sugli aspetti militari, operativi e tecnici, non sulla parte di policy¹⁵⁸. Sono stati in ogni caso parte di tutto il processo e alti ufficiali hanno fatto parte del gruppo che ha materialmente scritto il documento¹⁵⁹.

In particolare, i vertici militari hanno fornito bozze dei capitoli o paragrafi riguardanti le loro competenze specifiche¹⁶⁰. Ma poiché i capi di stato maggiore delle singole forze armate spesso portano avanti le rispettive prospettive di esercito, marina, aeronautica, il capo di stato maggiore della difesa è intervenuto per pervenire a un disegno organico e bilanciato dello strumento militare¹⁶¹.

4.4 Il dibattito parlamentare

Normalmente, il Parlamento elabora e discute un rapporto annuale sulle forze armate tedesche, molto articolato, ampio e dettagliato. Ciò è avvenuto anche nel 2015¹⁶² e 2016¹⁶³, a cavallo della elaborazione del Libro Bianco, facendo sì che i parlamentari si occupassero di molti aspetti trattati dal processo di riflessione strategica, quali procurement, personale, impegno nei teatri operativi, ruolo delle donne nelle forze armate, ecc. Si è trattato in particolare di quegli aspetti affrontati nella seconda parte del Libro Bianco dedicata specificatamente alla Bundeswehr, piuttosto che nella prima parte di più alto profilo politico-strategico.

153 Intervista 9

154 Intervista 11, Intervista 9

155 Intervista 12

156 Intervista 21

157 Intervista 10, Intervista 11

158 Intervista 9

159 Intervista 11

160 Intervista 12

161 Intervista 12

162 Bundestag, Annual Report 2015, *"Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces"*

163 Bundestag, Annual Report 2016, *"Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces"*

A parte ciò, non si è avuto un coinvolgimento diretto del Parlamento nei lavori del Libro Bianco, né tramite l'istituzione di commissioni apposite come nel caso britannico, né con la partecipazione di parlamentari al gruppo di lavoro incaricato di redigere il documento.

Occorre però considerare che all'interno della coalizione di maggioranza, all'epoca comprendente sia i cristiano-democratici della CDU sia i socialdemocratici della SPD, vi era un forte consenso sul fatto che la Germania dovesse dotarsi di un Libro Bianco all'altezza del contesto di sicurezza internazionale e delle ambizioni del Paese. Tale consenso è maturato in particolare nel 2014 in occasione della Conferenza sulla Sicurezza di Monaco, importante consesso annuale per leader politici, militari ed esperti europei e nord americani. In quell'occasione il Presidente federale Joachim Gauck, il Ministro degli esteri Stenmeier e quello della difesa Von der Leyen articolarono un nuovo paradigma per la politica estera e di sicurezza tedesca, basato su un esplicito riconoscimento che la Germania dovrà assumere maggiori responsabilità per la sicurezza internazionale e darvi un maggiore contributo¹⁶⁴. È sulla base di tale "Munich Consensus" che il governo di coalizione CDU-SPD si è mosso nel processo che ha prodotto il Libro Bianco.

Inoltre, la classe politica tedesca è stata in una certa misura coinvolta nel processo molto inclusivo, aperto e trasparente volto a rendere gli stakeholder e l'opinione pubblica partecipi della riflessione strategica.

4.5 Il coinvolgimento degli stakeholder

La Germania ha una forte industria dell'aerospazio, sicurezza e difesa, nel quadro di un'economia manifatturiera solida e articolata. L'approccio alla politica industriale della difesa si situa in un certo senso a metà strada tra quello britannico, più orientato al mercato, e quello francese dall'impronta maggiormente stato-centrica. Inoltre, il quadro storico, sociale e culturale tedesco pone diversi limiti all'industria della difesa, ad esempio in termini di export, e al suo coinvolgimento nel processo decisionale e nel dibattito pubblico.

In questo contesto, gli stakeholder industriali nel campo della difesa sono stati regolarmente coinvolti nelle conferenze e nei dibattiti preparatori alla stesura del documento, volti a raccogliere il più possibile le visioni degli interlocutori¹⁶⁵. L'industria ha anche fornito input specifici e pareri al Ministero in questa prima fase di ascolto e consultazione¹⁶⁶.

164 Si veda al riguardo, tra gli altri. B. Giegerich e M. Terhalle, "The Munich Consensus and the Purpose of German Power", in Atlantic Community, February 2016.

165 Intervista 12, Intervista 21

166 Intervista 11

Tuttavia, gli interlocutori industriali non hanno partecipato al processo di elaborazione del documento interno al Ministero della difesa¹⁶⁷. Non si è trattato quindi di un coinvolgimento diretto, ma nelle attività di supporto inclusi sia incontri a porte chiuse tra esperti sia eventi pubblici¹⁶⁸. Un workshop in particolare si è concentrato esclusivamente sulle questioni industriali, sebbene poi l'intensa discussione tra i vari ministri abbia sfumato la parte relativa nel Libro Bianco, in particolare sulle esportazioni¹⁶⁹. L'evento è stato organizzato in cooperazione l'associazione delle industrie tedesche (Bundesverband der Deutschen Industrie)¹⁷⁰.

Per quanto riguarda la comunità di esperti, provenienti da think tanks o università, essi sono stati considerati una parte importante degli stakeholder: sono stati organizzati quasi 30 eventi, tra dibattiti formali e incontri informali, che hanno visto la partecipazione di esperti¹⁷¹. Alcuni workshop sono stati co-organizzati con think tanks come l'Istituto tedesco per gli studi sugli affari esteri e di sicurezza (Stiftung Wissenschaft und Politik - SWP), oltre che con accademie e centri studi interni al Ministero della difesa come la BAKS¹⁷². Di questi, 10 eventi hanno avuto partecipazione di livello internazionale e non solo tedesca¹⁷³, ed uno è stato organizzato in partnership con l'International Institute of Security Studies (IISS) di Londra¹⁷⁴.

In aggiunta, esperti esterni e think tanks hanno scritto un certo numero di paper rivolti ai funzionari incaricati della stesura del Libro Bianco, con i quali sono avvenuti anche incontri "one-to-one"¹⁷⁵. Molti di tali esperti hanno avuto contratti ad hoc da parte del Ministero o degli istituti coinvolti, per contribuire al processo in base al loro expertise¹⁷⁶. Nel complesso, circa 30 esperti hanno preso parte a molti degli eventi assicurando una certa continuità nella fase di consultazione¹⁷⁷.

167 Intervista 12

168 Intervista 9

169 Intervista 10

170 Wolfgang Paul Illner, White Paper 2016, "On German Security Policy And The Future Of The Bundeswehr: An Introduction On The New German Security Policy And Development Of The Bundeswehr", in Defence Review 2017/1, The Central Journal of the Hungarian Defence Forces, 2017, p. 92

171 Intervista 12

172 Intervista 10

173 Intervista 9

174 Wolfgang Paul Illner, White Paper 2016, "On German Security Policy And The Future Of The Bundeswehr: An Introduction On The New German Security Policy And Development Of The Bundeswehr", p. 92

175 Intervista 11

176 Intervista 10

177 Intervista 11

Secondo alcuni intervistati, il processo che ha portato al Libro Bianco del 2016 è stato il più inclusivo nella storia della Repubblica Federale Tedesca¹⁷⁸. Lo è stato di proposito, come ribadito dal documento stesso che afferma di essere “il primo Libro Bianco basato su una fase di partecipazione inclusiva”, che “ha dato ad esperti nazionali ed internazionali e ai cittadini interessati varie opportunità di partecipare alla discussione sul futuro della politica di sicurezza tedesca”¹⁷⁹.

La fase di consultazione e apertura alla partecipazione esterna è durata da febbraio ad ottobre 2015¹⁸⁰. Dopodiché, gli esperti esterni sono stati sostanzialmente esclusi dal processo di elaborazione vero e proprio, confinato all’interno del governo ed in particolare del Ministero della difesa¹⁸¹. Di conseguenza, bozze del Libro Bianco non sono state condivise con i vari stakeholder, né nel settore industriale né nella comunità degli esperti¹⁸².

Secondo alcuni autori, diverse idee e suggerimenti avanzati nei dibattiti della prima fase sono in qualche modo state riprese nel Libro Bianco¹⁸³, un risultato formalmente affermato dal documento stesso¹⁸⁴. Nell’opinione di diversi intervistati, invece, nel documento finale non ci sono molti esempi di riflessione intellettuale o di grandi proposte di innovazione e riforma riguardo le forze armate tedesche¹⁸⁵.

4.6 L’attenzione dell’opinione pubblica

Il significativo numero di eventi sul Libro Bianco organizzato da soggetti partner, ma esterni al perimetro governativo, ha permesso di coinvolgere nel dibattito rappresentanti del mondo politico, scientifico, industriale e della società civile, ed in generale del pubblico più ampio: considerando tutti gli eventi connessi al Libro Bianco, sono stati totalizzati più di 6.500 partecipanti¹⁸⁶.

In aggiunta, il Ministero della difesa ha creato un portale internet dedicato¹⁸⁷ per informare il pubblico sulle varie fasi del processo e per ricevere domande e commenti dai

178 Intervista 9

179 Governo Federale, “*White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*”, 2016, p. 18

180 Wolfgang Paul Illner, White Paper 2016, “*On German Security Policy And The Future Of The Bundeswehr: An Introduction On The New German Security Policy And Development Of The Bundeswehr*”, p. 80

181 Intervista 12

182 Intervista 12

183 Wolfgang Paul Illner, White Paper 2016, “*On German Security Policy And The Future Of The Bundeswehr: An Introduction On The New German Security Policy And Development Of The Bundeswehr*”, in *Defence Review 2017/1*, The Central Journal of the Hungarian Defence Forces, 2017, p. 80

184 Governo Federale, “*White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*”, 2016, p. 18

185 Intervista 12

186 Wolfgang Paul Illner, White Paper 2016, “*On German Security Policy And The Future Of The Bundeswehr: An Introduction On The New German Security Policy And Development Of The Bundeswehr*”, in *Defence Review 2017/1*, The Central Journal of the Hungarian Defence Forces, 2017, p. 80

187 <https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch>

lettori, pubblicando sulla stessa pagina web le risposte fornite ad alcune delle questioni poste¹⁸⁸ - uno sforzo ed una opportunità senza precedenti per la cittadinanza. L'obiettivo generale del Ministero era proprio quello di discutere pubblicamente vari aspetti della politica di difesa¹⁸⁹.

In questo contesto, l'apertura del processo di riflessione ha portato anche al coinvolgimento della Chiesa Evangelica tedesca e di altri attori religiosi della società civile, che hanno apprezzato l'essere stati interpellati e hanno dato un contributo dal loro punto di vista¹⁹⁰ in un'ottica di ulteriore dialogo sulle questioni di sicurezza¹⁹¹.

Nonostante tale sforzo di comunicazione e inclusione, in Germania la politica di difesa non è tradizionalmente oggetto di dibattito pubblico ed il Libro Bianco non ha cambiato questa realtà¹⁹². Secondo alcuni esperti, l'attenzione dell'opinione pubblica per il processo e il contenuto del Libro Bianco è stata marginale, se non vicina allo zero¹⁹³. Secondo altri, nel momento della pubblicazione il documento è stato ripreso dai media, ma tale risalto è durato poche settimane¹⁹⁴. Alcuni sottolineano che il governo ha perso l'opportunità di comunicare maggiormente il contenuto del Libro Bianco dopo la sua pubblicazione, tramite ulteriori eventi o iniziative¹⁹⁵.

Il documento ha trovato ampio consenso nella coalizione di governo, che copriva gran parte dello spettro politico tedesco, e quasi unanime sostegno nella comunità di esperti e stakeholder così come nella fascia dell'opinione pubblica che si è interessata al Libro Bianco¹⁹⁶. In particolare, la CDU, alle cui fila appartenevano all'epoca sia il Ministro della difesa sia il Cancelliere, lo ha ritenuto un successo ed il punto di riferimento per la politica di sicurezza¹⁹⁷. La SPD ha sottoscritto il documento, ma lo ha tenuto in minore considerazione¹⁹⁸.

188 Intervista 9

189 M. Kaim e H. Linnenkamp, *The New White Paper 2016, "Promoting Greater Understanding of Security Policy?"*, SWP, November 2016

190 Brahm, R. and Rink, S. *"Zuviel Sicherheit, zuwenig Frieden"*, Too much Safety, too little Peace, Evangelical Church of Germany, 8 September 2016.

191 Wolfgang Paul Illner, *White Paper 2016, "On German Security Policy And The Future Of The Bundeswehr: An Introduction On The New German Security Policy And Development Of The Bundeswehr"*, in *Defence Review 2017/1*, The Central Journal of the Hungarian Defence Forces, 2017, p. 92

192 Intervista 12

193 Intervista 11

194 Intervista 12

195 Intervista 10

196 Intervista Kelller

197 *Weißbuch 2016: "Wege zum Weißbuch"*, White Paper 2016: Ways to White Paper, Bundesministerium der Verteidigung. Berlin, July 2016. 20–28.

198 Socialist Party Germany, Berlin, Working Group Security Policy. *"Resümee der Diskussionsveranstaltung 'Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr'"* (Conclusions of the discussion 'White Paper 2016 on the security policy and the future of the Bundeswehr'). Berlin, 5 September 2016.

Il Libro Bianco non è stato approvato dalle forze di opposizione, ma non ha neanche suscitato forti argomenti contrari¹⁹⁹. La Linke lo ha criticato da posizioni pacifiste e anti-imperialiste²⁰⁰. I Verdi hanno espresso critiche per l'importanza data allo strumento militare rispetto alla diplomazia e agli strumenti civili per affrontare le cause dei conflitti²⁰¹, tuttavia non hanno dato battaglia sul documento, tanto da non averlo rimesso in discussione nei negoziati per formare un governo di coalizione con la CDU dopo le elezioni del 2017²⁰².

Nonostante queste opposizioni minoritarie, fermo restando che la paternità del documento è rimasta sulle spalle del governo, il processo più inclusivo del passato ha portato ad un maggiore consenso per il Libro Bianco²⁰³. Il fatto di essere stato più esplicito nel presentare una Germania pronta ad assumersi maggiori responsabilità quanto a sicurezza internazionale, e a perseguire i propri interessi, non ha creato grossi problemi con l'opinione pubblica – mentre alcune delle questioni più controverse sono state sfumate prima della pubblicazione²⁰⁴. Alcuni esperti affermano che si è trovati in presenza di un consenso benigno sull'impostazione generale del Libro Bianco²⁰⁵,

In questo contesto, fermo restando che l'opinione pubblica è stata concentrata anche in quegli anni su temi di politica interna, la limitata attenzione verso la politica di difesa è stata attratta principalmente dalla questione delle risorse finanziarie per le forze armate²⁰⁶, che però non è stata così dominante²⁰⁷. Piuttosto, due temi hanno influito maggiormente nella percezione e nel dibattito: l'azione russa in Crimea ed Ucraina orientale, e l'aumento delle preoccupazioni per la sicurezza cibernetica²⁰⁸.

199 Intervista 12

200 Buchholz, K., Kunert, K. and Neu, A. *"Ein Weißbuch für Aufrüstung und Krieg"*, A White Paper for rearmament and war, Die Linke, 13 July 2016.

201 Hofreiter, A. and Brugger, A. *"Weißbuch: Ideologie aus der Mottenkiste statt Zukunftsstrategie für Frieden und Sicherheit"*, White Paper - Ideology from the "Mottenkiste" instead of the future strategy for peace and security, Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90 / The Greens), 13 July 2016

202 Intervista 21

203 Intervista 9

204 Intervista 10

205 Intervista 21

206 Intervista 12

207 Intervista 21

208 Intervista 12, Intervista 21

5. Il caso italiano

5.1 Il contesto ed i precedenti

Nel 2015, il “Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa” viene pubblicato dopo un periodo lungo 30 anni in cui è mancata una adeguata riflessione strategica e la relativa codificazione delle linee guida della politica di difesa italiana, al massimo livello politico-istituzionale rappresentato dal Consiglio Supremo di Difesa. Mancanza che appare evidente se si guarda alla storia europea nel periodo post-Guerra Fredda, con i numerosi documenti strategici elaborati nel frattempo da Francia, Germania e Gran Bretagna, inclusi quelli considerati in questo studio. In Italia l'ultimo vero Libro Bianco risale al 1985²⁰⁹, quando fu adottato dall'allora Ministro della Difesa Giovanni Spadolini, membro del governo guidato all'epoca da Bettino Craxi.

Indubbiamente, a partire dagli anni '90 vi sono state leggi, documenti governativi e dei vertici militari importanti per le Forze Armate. Nel 1991 l'allora Ministro della Difesa Virgilio Rognoni presentava il documento “Modello di difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni '90”²¹⁰, con cui si identificava il nesso tra la sicurezza nazionale e la salvaguardia degli interessi politici ed economici italiani all'estero, attraverso una nuova capacità di proiezione oltre i confini nazionali dello strumento militare, soprattutto nel contesto di alleanze e delle organizzazioni multilaterali quali NATO, UE e ONU. Nel 1997 la legge di riforma n. 25/1997 firmata dall'allora Ministro della Difesa Beniamino Andreatta²¹¹ segnava una svolta importante con il passaggio dalla coscrizione obbligatoria a un modello basato esclusivamente su militari di professione e la ristrutturazione dei vertici delle Forze Armate in chiave interforze. Otto anni dopo, nel 2005, il Concetto Strategico del Capo di Stato maggiore della Difesa²¹² forniva alcune indicazioni su come avrebbe dovuto evolversi lo strumento militare per svolgere i compiti a cui era chiamato nel nuovo contesto internazionale segnato dalla guerra al terrorismo e dall'evoluzione tecnologica. Nel 2012, infine, la legge n. 244/2012 stabiliva la dimensione degli organici e delle infrastrutture dello strumento militare per il decennio successivo, alla luce delle restrizioni di bilancio decise nel quadro della crisi finanziaria italiana ed europea.

Nonostante questi quattro passaggi importanti – nel 1991, 1997, 2005 e 2012 - nel periodo post-Guerra fredda non è stato elaborato nessun documento veramente “strategico”

209 Ministero della Difesa, “*La difesa: libro bianco 1985*”, 1985

210 Ministero della Difesa, “*Modello di difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni '90*”, 1991.

211 Repubblica Italiana, “*legge n. 25/1997 Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze Armate e dell'Amministrazione della difesa*”, GU Serie Generale n.45 del 24 2 1997.

212 Capo di Stato Maggiore della Difesa, “*Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*”, 2005

che correlasse coerentemente gli obiettivi della politica di difesa con le modalità e i mezzi per raggiungerli e che fosse approvato al più alto livello politico-istituzionale previsto dalla Costituzione italiana - ovvero il Consiglio Supremo di Difesa. Come notato da alcuni autori alla vigilia dell'elaborazione del Libro Bianco, ciò di cui necessitava l'Italia era un documento generale di orientamento della strategia²¹³.

5.2 Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa

Tale mancanza di documenti di indirizzo politico-strategico al massimo livello istituzionale è stata probabilmente uno dei motivi per cui il Libro Bianco del 2015, lungo 133 pagine, dedica ampio spazio all'esplicita articolazione di alcuni cardini della politica di difesa italiana, e in una certa misura della politica estera, rimasti validi nel periodo post-Guerra Fredda. In un certo senso, serviva un testo di riferimento che definisse esattamente la base di partenza, concettuale e geopolitica, per una serie di decisioni e azioni concrete da parte della Difesa²¹⁴.

Non a caso l'introduzione firmata dal Ministro della difesa Roberta Pinotti inizia affermando che "l'Italia è entrata nel nuovo millennio in ritardo, su molti fronti"²¹⁵. Per quanto riguarda la Difesa, questo ritardo riguarda soprattutto la partecipazione politico-istituzionale al dibattito sulla difesa, la struttura e il funzionamento dell'amministrazione e il rapporto cittadini-difesa. La prefazione si concentra poi sulla riforma del ministero della difesa e delle forze armate, nell'attuale contesto internazionale e alla luce dei vincoli di bilancio.

Il primo capitolo risponde alla domanda "Perché un Libro Bianco?"²¹⁶, riflettendo proprio su quale strumento militare puntare, la riforma interna al dicastero e il rapporto tra difesa e stato. Il secondo capitolo analizza il quadro strategico, con un triplice focus sulla sicurezza della regione euro-atlantica, della regione euro-mediterranea – per molti versi centrale nell'interno documento - e a livello globale²¹⁷.

Il terzo capitolo si concentra sulla "politica di sicurezza internazionale e difesa"²¹⁸, con un forte accento sugli interessi nazionali e gli obiettivi da perseguire. Essi vengono articolati a livello nazionale, euro-atlantico, euro-mediterraneo e globale. Di conseguenza, il Libro Bianco stabilisce le seguenti quattro missioni per le forze armate italiane²¹⁹:

213 F. Coticchia e F.N. Moro, "La piccola rivoluzione possibile del Libro Bianco della Difesa", ISPI Commentary, 9 Aprile 2014, p. 1

214 A. Marrone, "L'importanza del Libro Bianco nel contesto italiano", in A. Marrone (a cura di) "Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia", Documenti IAI 15 | 09, Maggio 2015, p. 4

215 Ministero della Difesa, "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa", 2015, p. 7

216 Ministero della Difesa, "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa", 2015, p. 13

217 Ministero della Difesa, "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa", 2015, p. 21

218 Ministero della Difesa, "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa", 2015, p. 32

219 Ministero della Difesa, "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa", 2015, pp. 41-42

1. La Difesa dello Stato contro ogni possibile aggressione, per salvaguardare: l'integrità del territorio nazionale; gli interessi vitali del Paese; la sicurezza delle aree di sovranità nazionale e dei connazionali all'estero; la sicurezza e l'integrità delle vie di comunicazione di accesso al Paese.
2. La Difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei. Consiste nel contributo alla difesa collettiva dell'Alleanza atlantica e nel mantenimento della stabilità nelle aree incidenti sul Mare Mediterraneo, al fine della tutela degli interessi vitali o strategici del Paese.
3. Contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali. Consiste nella partecipazione, nell'ambito della gestione delle crisi internazionali, a operazioni di prevenzione e gestione delle crisi al di fuori delle aree di prioritario intervento, al fine di garantire la pace, la sicurezza, la stabilità e la legalità internazionale, nonché l'affermazione dei diritti fondamentali dell'uomo, nello spirito della Carta delle Nazioni Unite.
4. Concorsi e compiti specifici. Consiste nel concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e nello svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.

Il quarto capitolo del Libro Bianco riepiloga le lezioni apprese dalle operazioni effettuate e le implicazioni per le forze armate, mentre il quinto è dedicato alla prontezza e predisposizione delle forze. Il capitolo sei è interamente concentrato sulla "trasformazione delle forze armate", a testimonianza del forte spirito riformatore del Libro Bianco²²⁰. Seguono tre capitoli tematici, rispettivamente su: organizzazione, struttura e capacità delle forze armate; risorse umane; politiche industriali, d'innovazione e scientifiche. Infine, il capitolo 10 fornisce indicazioni sulla pianificazione strategica e l'attuazione del Libro Bianco.

5.3 Il gruppo di esperti e la leadership del Ministero della difesa

Il processo di elaborazione del Libro Bianco è riassunto nella postfazione del documento stesso. Il Consiglio Supremo di Difesa del 19 marzo 2014²²¹ ha indicato come prima tappa del processo la definizione entro tre mesi delle Linee Guida per il Libro Bianco da parte di un gruppo di esperti, sotto la responsabilità del Ministro della Difesa e con il concorso del Ministro degli Esteri²²².

220 Per una analisi approfondita di cambiamenti e continuità presenti nel Libro Bianco si vedano: F. Coticchia, A. Locatelli e F. N. Moro, *"Renew or Reload? Continuity and Change in Italian Defence Policy"*, EUI; Alessandro Marrone (eds), 2016

221 Ministero della Difesa, *"Riunione del Consiglio Supremo della Difesa"*, 19 Marzo 2014

222 Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 2015, p. 129

Questo primo documento è stato propedeutico al Libro Bianco, tracciando appunto quelle linee guida che hanno delineato il disegno riformatore dello strumento militare e arginato sin dall'inizio le prevedibili opposizioni agli elementi di maggiore innovazione articolati nella stesura del Libro Bianco²²³. In un certo senso il primo documento ha fatto da introduzione al secondo,²²⁴ delineando le linee politiche attorno alle quali sviluppare il Libro Bianco e quindi facilitandone la stesura²²⁵. Non a caso il secondo documento riflette in larga misura il primo²²⁶, che ha permesso anche di guadagnare alcuni mesi di lavoro²²⁷.

Le Linee Guida sono state presentate al Consiglio Supremo di Difesa del 18 giugno²²⁸ e successivamente pubblicate sul sito internet del Ministero della difesa, con l'obiettivo di aprire un dibattito pubblico sul loro contenuto. E' poi iniziata l'elaborazione del Libro Bianco vero e proprio, presentato ufficialmente dal Ministro Roberta Pinotti al Consiglio Supremo di Difesa del 21 aprile 2015²²⁹ e successivamente inviato al Parlamento e pubblicato sul sito internet del dicastero.

Sia le Linee Guida che il Libro Bianco sono state preparate da un gruppo di esperti civili e militari – questi ultimi, in servizio e non. I membri del gruppo sono stati invitati a farne parte ufficialmente a titolo personale, con una lettera personale dal Ministro della Difesa, e in due casi d'accordo col Ministro degli Affari Esteri, sotto la supervisione del Capo di Gabinetto e del Consigliere politico del Ministro della Difesa²³⁰. Il gruppo di esperti ha quindi curato la stesura del Libro Bianco sotto la diretta responsabilità del Ministro²³¹.

Il gruppo degli esperti ha lavorato secondo una struttura a cerchi concentrici. L'insieme del gruppo processava i contributi pervenuti inquadrandoli in segmenti omogenei di trattazione, in una sorta di "libro mastro" dove i materiali erano raccolti in forma sintetica e strutturata, mentre un cerchio più ristretto procedeva poi a redigere la bozza finale di testo. Riunioni tematiche di approfondimento scandivano collegialmente il lavoro e affrontavano i punti critici. La bozza finale di testo è stata sottoposta al Ministro alla fine del 2014 e solo successivamente condivisa con il Capo di Stato Maggiore della Difesa.

223 Intervista 18

224 Intervista 14

225 Intervista 15

226 Intervista 17

227 Intervista 13

228 Ministero della Difesa, *"Riunione del Consiglio Supremo della Difesa: bene linee guida libro bianco e limiti invalicabili ai tagli"*, Giugno 2014

229 Ministero della Difesa, *"Consiglio Supremo della Difesa: approvato il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa"*, Aprile 2015

230 Intervista 18

231 Ministero della Difesa, *"Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa"*, 2015, p. 129

Come emerge anche dalla formazione e dal modus operandi del gruppo di esperti, durante tutto il processo un ruolo decisivo è stato esercitato dal Ministero della difesa²³² e in particolare dal Gabinetto del Ministro. Quest'ultimo ha guidato direttamente non solo il processo complessivo ma anche la redazione puntuale del documento con un approccio *top-down*²³³. Tale ruolo è stato così centrale che si può affermare come il documento sia stato sostanzialmente concepito ed elaborato all'interno del Gabinetto del Ministro²³⁴.

Secondo alcuni intervistati, il Ministero è stato attivo nel ricercare la massima partecipazione di tutti gli attori rilevanti nel processo di formulazione delle idee e delle proposte, nonché delle possibili soluzioni architettoniche relative al desiderato adattamento dello strumento militare²³⁵. Secondo altri, questo approccio non ha portato ad un reale confronto con gli interlocutori rilevanti, incluse le stesse forze armate²³⁶. In ogni caso, il ruolo del Ministero della difesa è stato percepito come molto importante anche al di fuori del cerchio degli addetti ai lavori²³⁷.

In questo contesto, secondo la maggior parte degli intervistati il Ministero degli affari esteri e cooperazione internazionale (MAECI) ha dato un contributo limitato²³⁸, giocando un ruolo marginale²³⁹. Il MAECI è stato formalmente consultato durante il processo, limitatamente alla stesura delle Linee Guida, ma non ha avuto un impatto significativo sull'elaborazione del Libro Bianco²⁴⁰.

Secondo altri intervistati, rispetto alle suddette Linee Guida il contributo della Farnesina è stato fattivo e molto utile, in una fase del processo in cui andava identificata la proiezione di trend e scenari futuri, la conseguente architettura internazionale di riferimento, e le relative minacce, rischi e priorità.²⁴¹ Tuttavia, anche in quella fase, i due individui scelti d'accordo con il MAECI per fare parte del gruppo di esperti hanno partecipato in maniera molto ridotta ai lavori, mentre in seguito sulla bozza quasi definitiva del Libro Bianco sono stati forniti dalla Farnesina solo alcuni limitati commenti²⁴². Il coinvolgimento del MAECI è stato quindi nel complesso minimo, nonostante il riferimento alla "sicurezza internazionale" già nel titolo del Libro Bianco fosse volto ad affrontare i temi rilevanti della politica internazionale e quindi a coinvolgere il relativo dicastero.

232 Intervista 14
233 Intervista 17
234 Intervista 13
235 Intervista 15
236 Intervista 17
237 Intervista 16
238 Intervista 14.
239 Intervista 17
240 Intervista 13
241 Intervista 15
242 Intervista 18

Lo stesso titolo indicava l'intenzione di non considerare la sicurezza interna. Il Ministero degli interni infatti non è stato in alcun modo interpellato durante il processo di elaborazione del Libro Bianco²⁴³, contrariamente a quanto avvenuto – in diverse forme – nei casi britannico, francese e tedesco.

5.4 I ruoli di Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presidenza della Repubblica e Consiglio Supremo di Difesa

Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato molto limitato a livello ufficiale²⁴⁴, tanto che il Libro Bianco non è stato presentato in Consiglio dei Ministri né ha visto una prefazione del Presidente del Consiglio – che pure era stata ad un certo punto ipotizzata. Il Consigliere Militare del premier Matteo Renzi ha partecipato a titolo personale al gruppo di esperti, facendo così da raccordo tra il processo di elaborazione e Palazzo Chigi. Tuttavia, gli impegni istituzionali propri del Consigliere Militare hanno ovviamente limitato il tempo che poteva essere dedicato alla partecipazione al lavoro del gruppo di esperti stesso²⁴⁵.

Da un lato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita un ruolo essenziale nell'architettura politica nazionale anche rispetto alla politica di difesa, di sicurezza internazionale ed estera, nelle quali le forze armate sono inquadrare. In questo senso, secondo alcuni, gli intendimenti politici generali e le linee strategiche formulate a livello di Presidenza del Consiglio dei Ministri sono stati essenziali per lo sviluppo del Libro Bianco²⁴⁶. Inoltre, si può notare come il processo di stesura del Libro Bianco sia stato avviato dal Ministro Pinotti dopo poche settimane dall'insediamento, nello stesso spirito riformatore che ha contraddistinto gli anni del governo Renzi.

Dall'altro lato, la Presidenza del Consiglio non è stata concretamente coinvolta nel processo di elaborazione del documento²⁴⁷. Secondo alcuni intervistati, quindi, Palazzo Chigi non ha fornito direttamente linee guida o orientamenti, e conseguentemente non ha fatto proprio il documento lasciandolo piuttosto come un prodotto del Ministero della difesa²⁴⁸.

Il Consiglio Supremo di Difesa, come precedentemente accennato, ha dato inizio al processo di elaborazione del Libro Bianco ed è stata la sede istituzionale nel quale sia le Linee Guida sia il documento stesso sono stati presentati.

243 Intervista 13 e Intervista 18

244 Intervista 18

245 Intervista 18

246 Intervista 15

247 Intervista 13

248 Intervista 17

Il Consiglio è presieduto dal Presidente della Repubblica e vede la partecipazione del Presidente del Consiglio, dei Ministri della Difesa, Esteri, Interni, Economia e Sviluppo Economico e del Capo di Stato Maggiore della Difesa²⁴⁹. Il Consiglio si riunisce di norma due volte l'anno, tutte le volte che il Presidente della Repubblica ne ravvisa la necessità o su richiesta del Presidente del Consiglio. Il Consiglio ha per legge la competenza sull'esame dei problemi generali, politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale e la determinazione dei criteri e delle direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano²⁵⁰, nonché l'esame di decisioni fondamentali in materia di sicurezza nazionale²⁵¹.

Attraverso il Consiglio, la Presidenza della Repubblica – che ha visto nel frattempo l'alternarsi di Sergio Mattarella a Giorgio Napolitano – ha potuto seguire il processo di elaborazione di Linee Guida e Libro Bianco, esercitando in particolare una funzione di stimolo istituzionale per progredire nei lavori, e di momento di sintesi politica di livello interministeriale²⁵². Per quanto riguarda la stesura delle Linee Guida e del Libro Bianco, un collaboratore del Consigliere militare della Presidenza della Repubblica ha partecipato al gruppo di esperti, ma a titolo esclusivamente personale²⁵³: il Quirinale in quanto tale non è stato direttamente coinvolto nei lavori²⁵⁴.

La Presidenza della Repubblica ha quindi avuto una influenza importante²⁵⁵, sebbene non formale né concreta nella stesura dei documenti, grazie ai passaggi decisionali nel Consiglio Supremo di Difesa²⁵⁶.

5.5 Il contributo delle Forze Armate

Durante il processo di elaborazione del Libro Bianco, le forze armate hanno fornito una serie di documenti richiesti dal gruppo di esperti e hanno partecipato alla riflessione strategica con numerosi incontri informali oltre che con un incontro ufficiale che ha coinvolto soprattutto i capi del III e IV Reparto di aeronautica, esercito e marina²⁵⁷. Successivamente si sono svolti una serie di incontri con i dirigenti dell'amministrazione difesa, al cui termine

249 Su richiesta del Presidente della Repubblica possono partecipare altri Ministri, oltre a quelli indicati, altre cariche istituzionali dello Stato e delle Forze Armate, nonché soggetti di particolare competenza in campo scientifico, industriale ed economico.

250 Legge n. 624/1950

251 Legge n. 25/1997

252 Intervista 15

253 Intervista 18

254 Intervista 13

255 Intervista 14, Intervista 17

256 Intervista 17.

257 Intervista 18

gli esperti sono passati, sotto la diretta responsabilità del Ministro, alla stesura del Libro Bianco²⁵⁸.

Il coinvolgimento più significativo è avvenuto nei primi mesi del 2015 per concordare la versione definitiva del Libro Bianco, allineando le proposte del gruppo di esperti con la visione del Capo di Stato Maggiore della Difesa, anche tramite discussioni della bozza con lui e con i suoi più stretti collaboratori, soprattutto in una logica di compromesso che evitasse un impatto del disegno riformatore troppo traumatico sulle Forze Armate²⁵⁹.

Nel complesso, vi è stato un maggiore coinvolgimento di Stato Maggiore Difesa, Segretariato Generale della Difesa e Direzione Nazionale Armamenti, piuttosto che delle singole forze armate²⁶⁰ - elemento peraltro in linea con la forte ispirazione interforze del documento. Le forze armate da parte loro hanno cercato di influenzare la redazione del documento da parte del gruppo di esperti²⁶¹, come d'altronde avvenuto negli altri Paesi europei esaminati da questo studio.

In questo contesto, il dialogo franco e sincero svoltosi tra Gabinetto e forze armate è stato un valore aggiunto, nello sforzo di recepire le esigenze più profonde di queste ultime in un documento che aveva l'obiettivo primario di essere una piattaforma programmatica per la trasformazione dello strumento militare²⁶². In questo senso, secondo alcuni intervistati le forze armate hanno esercitato un ruolo fondamentale di contributo di pensiero ed esperienza nei vari dossier trattati dal Libro Bianco²⁶³.

Secondo altri, il loro ruolo nel processo di elaborazione è stato marginale²⁶⁴, e non sono state raccolte indicazioni significative provenienti dalle forze armate, al di là delle argomentazioni generali relative all'insufficienza delle risorse finanziarie destinate alla difesa²⁶⁵.

5.6 Il dibattito parlamentare

A differenza del caso britannico, il Parlamento italiano non ha istituito commissioni bilaterali per seguire l'elaborazione del documento di riflessione strategica sulla politica di difesa. Né si è avuta, come invece nel caso francese, una partecipazione diretta di parlamentari al gruppo di lavoro che ha redatto il Libro Bianco.

258 Ministero della Difesa, *“Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”*, 2015, p. 129

259 Intervista 18

260 Intervista 17

261 Intervista 17

262 Intervista 15

263 Intervista 15

264 Intervista 14

265 Intervista 13

Il Parlamento non è stato quindi coinvolto direttamente o indirettamente nel processo di riflessione strategica. L'unico significativo atto parlamentare direttamente collegato all'elaborazione del Libro Bianco è stata l'audizione del Ministro Pinotti in Commissione difesa del Senato, il 2 ottobre 2014²⁶⁶ e il relativo dibattito con la presenza di sette senatori rappresentanti tutti i principali gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione.

Tra marzo 2014 e aprile 2015, in parallelo con l'elaborazione del Libro Bianco, le Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera hanno svolto regolarmente audizioni del governo, con relativo dibattito parlamentare, sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali²⁶⁷, elemento centrale per le forze armate e il processo di riflessione strategica. Audizioni e dibattiti nelle due Commissioni sono anche avvenuti su temi specifici del quadro strategico internazionale, che sono stati considerati in varia misura dalle Linee Guida e dal Libro Bianco, quali: la crisi in Ucraina²⁶⁸; il vertice Nato del Galles²⁶⁹; la situazione in Iraq²⁷⁰; il contrasto al terrorismo e lo Stato Islamico²⁷¹.

Nel 2014 la Commissione Difesa della Camera ha inoltre condotto una indagine conoscitiva sulle servitù militari²⁷², mentre quella del Senato ha dato una serie di pareri al governo su infrastrutture, investimenti, e gestione del personale. I presidenti delle Commissioni Difesa di Camera e Senato, rispettivamente Francesco Garofani e Nicola Latorre, sono stati attenti ed attivi per quanto riguarda in generale la politica di difesa. Inoltre, va ricordata l'attività della Delegazione italiana presso l'Assemblea Parlamentare NATO, che si è concretizzata, su iniziativa del suo Presidente Andrea Manciuilli, nella convocazione annuale in Italia del Gruppo Speciale sul Mediterraneo che ha affrontato temi importanti trattati anche dal Libro Bianco – in primis la sicurezza dell'area euro-mediterranea.

Tuttavia, tale complessivo lavoro parlamentare non sembra provare un'effettiva influenza della Camera e del Senato sul processo di riflessione strategica, che si è svolto completamente in seno all'esecutivo.

Il Parlamento ha poi dibattuto il testo già definitivo del Libro Bianco, presentato nelle sedute delle Commissioni riunite e congiunte Esteri e Difesa della Camera e del Senato, il 14 maggio ed il 4 giugno 2015.

266 Senato della Repubblica - Camera dei Deputati - IV Commissione permanente sulla Difesa: *"Comunicazioni del governo sulle linee guida del futuro libro bianco per la difesa e relativo impatto sui programmi d'arma"*, Ottobre 2014

267 In particolare: 27 maggio e 3 settembre 2014, 19 marzo 2015.

268 30 aprile 2014

269 9 settembre 2014

270 20 agosto e 16 ottobre 2014

271 20 novembre 2014

272 Camera dei deputati - Resoconto stenografico, *"Indagine conoscitiva in materia di servitù militari"*, 2014

Nella prima seduta erano presenti 19 tra deputati e senatori²⁷³ mentre nella seconda hanno partecipato ai lavori 11 parlamentari²⁷⁴, più ovviamente il Ministro Pinotti. Il consenso parlamentare e politico sul Libro Bianco è stato ampio²⁷⁵, pur se l'opposizione ha avanzato proposte diverse che a volte sono state riprese anche da componenti della maggioranza di governo²⁷⁶.

La mancanza di una forte ed ampia opposizione può anche essere dovuta all'indifferenza da parte politico-parlamentare²⁷⁷ e a un dibattito molto limitato al riguardo²⁷⁸. Anche in questa occasione il tema della politica estera e di difesa non è stato particolarmente sentito dalla classe politica italiana e il fatto che il Libro Bianco non sia stato fatto proprio dal governo in quanto tale, né in particolare dal Presidente del Consiglio, non ha contribuito a stimolare il dibattito parlamentare²⁷⁹.

Proprio perché il tema della difesa in Italia non è ancora patrimonio acquisito di tutte le forze politiche e istituzioni, rispetto al recente passato un Libro Bianco di livello politico come quello del 2015 - per la prima volta dal 1985 – ha comunque aperto una riflessione e discussione più ampia e profonda su questo tema, e questo è di per sé un risultato apprezzabile²⁸⁰. Tuttavia, il coinvolgimento parlamentare, e il relativo dibattito politico, è stato nel complesso fortemente carente, mancando occasioni di approfondimento durante l'elaborazione del documento²⁸¹.

Occorre invece notare come il Parlamento abbia approvato il 4 dicembre 2014 una importante legge sul rinnovo e potenziamento della flotta della Marina Militare, con un programma ventennale da 5,4 miliardi di euro che prevede la costruzione di 7 pattugliatori, una unità anfibia, una rifornitrice e due unità di supporto agli incursori²⁸². Tale significativa decisione sugli equipaggiamenti attuali e futuri della forza armata è stata presa durante ed in parallelo, e non a valle ed in maniera consequenziale, rispetto al completamento della riflessione strategica e alla stesura del Libro Bianco.

273 Senato della Repubblica - Camera dei Deputati - Commissioni Riunite (III-IV Camera e 3a-4a Senato), *“Resoconto stenografico dell'audizione del 14 maggio 2015 del ministro della difesa Roberta Pinotti sul libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”*, Maggio 2015

274 Senato della Repubblica - Camera dei Deputati - Commissioni Riunite (III-IV Camera e 3a-4a Senato), *“Resoconto stenografico dell'audizione del 4 giugno 2015 del ministro della difesa Roberta Pinotti sul libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”*, Giugno 2015

275 Intervista 15, Intervista 14

276 Intervista Lucarelli

277 Intervista 13

278 Intervista 16

279 Intervista 17

280 Intervista 15

281 Intervista 18

282 M. Pierri, *“Legge navale, ecco che cosa prevede il sì del Parlamento”*, in Formiche, 5 Dicembre 2014

Ancora più importante è la vicenda del programma di procurement F35²⁸³, rispetto all'avvio del processo di riflessione strategica. Tra il 2013 ed il 2014 infatti il tema della partecipazione italiana al programma multinazionale di sviluppo e produzione dei velivoli da combattimento di quinta generazione era tornato maggiormente all'attenzione dell'opinione pubblica, con una crescente campagna politica e mediatica per la sua cancellazione. La questione era stata oggetto di diversi dibattiti parlamentari nei primi nove mesi del 2014, culminati con la seduta del 24 settembre in cui l'Aula ha discusso diverse mozioni relative all'impegno italiano nel programma²⁸⁴. In quell'occasione, il Parlamento ha respinto le richieste di cancellare o bloccare l'acquisizione dei velivoli da parte italiana, approvando invece le mozioni che chiedevano di continuare in quella direzione rivedendo eventualmente tempi e oneri finanziari del programma. Nonostante il linguaggio delle mozioni approvate abbia contribuito a veicolare all'opinione pubblica il messaggio di un dimezzamento del numero di F35 che l'Italia intende acquistare²⁸⁵, nei tre anni successivi il programma è continuato nell'ottica di avere in servizio presso l'aeronautica e la marina militare un totale di 90 F35 come stabilito nella revisione del 2012, rendendolo nel 2017 il più importante programma di procurement della difesa per volume di investimenti²⁸⁶.

In questo contesto, il lancio della riflessione per la stesura del Libro Bianco, nel momento in cui il dibattito politico sugli F35 diventava più acceso, è servito a elevare la qualità della discussione, inserendo le scelte sui singoli programmi di procurement in una riflessione sugli obiettivi, le modalità e i mezzi della politica di difesa - riflessione nella quale considerare le eventuali riforme e razionalizzazioni di spesa necessarie²⁸⁷. Il dibattito sugli F35 è proseguito durante la stesura del Libro Bianco, tanto da essere ancora fortemente presente nella suddetta audizione del Ministro Pinotti il 2 ottobre 2014²⁸⁸. Tuttavia, il processo di riflessione strategica è riuscito in qualche modo a spostare l'attenzione politica e parlamentare sul quadro di insieme della difesa e dell'evoluzione dello strumento militare: un quadro di insieme che nel 2015 ha ricevuto minore attenzione di quella data al programma F35 nel 2014, ma ha visto una maggiore qualità della discussione.

283 Per una analisi dettagliata del programma e del contesto operativo e industriale in cui si colloca, si veda V. Camporini et al, *"Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità"*, IAI, 2014

284 Camera dei deputati, Testi allegati all'ordine del giorno della seduta n. 297 del 24 settembre 2014, *"Mozioni concernenti iniziative a tutela del cittadino italiano Enrico Forti, condannato e detenuto negli Stati Uniti"*, Settembre 2014

285 G.P. Scanu, *"F35, Camera da ok a mozione Pd per dimezzamento"*, in Repubblica, 24 Settembre 2014

286 P. Batacchi, *"F35 diventa il principale programma della Difesa"*, in Portale Difesa, 3 Ottobre 2017

287 A. Marrone, *"F35, forze armate e auto d'epoca"*, in Affari Internazionali, 18 marzo 2014

288 Senato della Repubblica, IV commissione permanente sulla Difesa, *"Resoconto stenografico sulle comunicazioni del governo sulle linee guida del futuro libro bianco per la difesa e relativo impatto sui programmi d'arma"*, Ottobre 2014

5.7 Il coinvolgimento degli stakeholder

Come precedentemente accennato, l'elaborazione del Libro Bianco ha visto uno sforzo nuovo da parte del Ministero della difesa di coinvolgimento degli stakeholder nel processo di riflessione strategica. La stessa divisione del lavoro in due fasi, con le Linee Guida pubblicate già a giugno 2014, ha permesso di diffondere tra gli stakeholder gli orientamenti alla base del Libro Bianco, e poter contribuire quindi meglio alla sua stesura.

Per quanto riguarda il comparto industriale della difesa e la sua relazione con lo stato, l'Italia presenta una situazione simile a quella francese, con i principali gruppi – Leonardo e Fincantieri – che vedono una forte partecipazione azionaria del Ministero del tesoro. Inoltre, il Ministero dello sviluppo economico investe ogni anno risorse significative nei programmi di procurement che vedono un ritorno per la base industriale e tecnologica nazionale, pari a 2,7 miliardi di euro nel solo 2017²⁸⁹.

L'industria italiana dell'aerospazio, sicurezza e difesa è stata coinvolta in modo ufficiale tramite uno specifico incontro con il gruppo di esperti il 29 settembre 2014. In aggiunta, incontri e contatti informali si sono avuti con coloro nel gruppo di esperti che si sono occupati delle problematiche tecnologiche e industriali²⁹⁰. Questa attenzione è stata evidenziata, per la prima volta nella tradizione italiana dei Libri Bianchi, nell'inserimento nel documento del 2015 di uno specifico capitolo dedicato a "Politiche industriali, d'innovazione e scientifiche".

Fermo restando tale attenzione e lo sforzo di coinvolgimento degli stakeholder industriali, le opinioni sui risultati raggiunti – e quindi sull'effettivo confronto con questi ultimi - sono divergenti tra gli intervistati. Da un lato, come gli altri stakeholder, l'industria ha potuto contribuire fornendo la propria prospettiva sulle scelte da compiere e sul lavoro di riflessione strategica²⁹¹, e partecipando ad incontri di consultazione²⁹². In particolare, ha fornito propri suggerimenti, contributi, e "documenti di posizione" (position papers) veicolati al Ministero della difesa, sostenendo nel frattempo pubblicamente l'iniziativa del Libro Bianco²⁹³. Secondo altri, il contributo dell'industria non è stato sostanziale²⁹⁴, ed ha avuto una influenza molto marginale sull'elaborazione del documento²⁹⁵.

289 P. Sartori, G.F. Baldassarre, "*Bilanci e industria della difesa*", in Pubblicazioni IAI, Luglio 2017

290 Intervista 18

291 Intervista 15

292 Intervista 16

293 Intervista 17

294 Intervista 13,

295 Intervista 14

Al fine di allargare il coinvolgimento degli stakeholder e la riflessione accademica e scientifica sul Libro Bianco, il Ministero della Difesa ha promosso il 5-6 giugno 2014 un convegno nazionale sulla sicurezza internazionale e la difesa, al Centro Alti Studi per la Difesa (CASD) di Roma²⁹⁶. Alla due giorni di riflessione hanno partecipato i maggiori esperti italiani nel campo degli studi internazionali. Nel corso dei mesi di settembre e ottobre il Ministero della Difesa ha poi organizzato alcuni incontri con interlocutori provenienti dalle diverse realtà di stakeholder, quali università e comunità scientifica e tecnologica (16 settembre), associazioni pacifiste e ONG (13 ottobre)²⁹⁷. Nel contempo sono stati sentiti alcuni esperti dei principali Paesi europei e degli Stati Uniti²⁹⁸. In questo contesto, diverse ONG si sono mostrate attive e partecipi nell'avanzare le proprie osservazioni²⁹⁹.

Similmente al coinvolgimento del settore privato, anche nel caso della comunità di esperti e delle ONG le opinioni non sono unanimi tra gli intervistati. Secondo alcuni il coinvolgimento è stato molto ampio, con conferenze, studi dedicati, collaborazioni dirette e confronto in molte sedi istituzionali e non³⁰⁰. Il contributo di esperti esterni al gruppo di lavoro si è articolato in diversi modi, da contatti ad personam ad incontri di discussione, per avere un input nella impostazione del documento, a scopo di consultazione oppure di diffusione del risultato³⁰¹. Occorre tenere presente che per motivi politici, culturali e accademici, il numero di esperti sui temi della difesa in Italia è particolarmente limitato. In questo contesto, buona parte dell'*expertise* disponibile è stata attivamente coinvolta, ed il tipo di processo graduale e fattivo, in particolare anche con contributi scritti, è apparso a molti positivo³⁰². Va inoltre segnalata la partecipazione al gruppo di esperti di un consigliere del Ministro della difesa proveniente dall'Istituto Affari Internazionali, il principale think tank italiano nel campo della sicurezza internazionale e difesa.

Secondo altri intervistati, il confronto con la comunità di esperti proveniente da think tank emondo accademico è avvenuto in modo soprattutto indiretto ed informale³⁰³, è stato limitato alle fasi iniziali³⁰⁴, e non ha modificato sostanzialmente le linee d'azione inizialmente identificate in seno al Gabinetto del Ministro³⁰⁵.

296 Ministero della Difesa, *“Verso il Libro Bianco: Convegno nazionale sulla sicurezza internazionale e la Difesa”*, Giugno 2014

297 Intervista 18

298 Ministero della Difesa, *“Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”*, 2015, p. 129

299 Si veda, a titolo di esempio Rete Disarmo *“I pacifisti accettano la sfida: le nostre idee sulla difesa”*, Dicembre 2013

300 Intervista 15

301 Intervista 16

302 Intervista 19

303 Intervista 17

304 Intervista 14

305 Intervista 13

In ogni caso si può affermare che il Ministero della difesa ha svolto un ruolo attivo, favorendo un innovativo processo di outreach accademico preliminare all'elaborazione del documento e dimostrandosi pronto ad un ruolo di primo piano nella riflessione strategica nazionale³⁰⁶. Per quanto tale sforzo rappresenti un passo nuovo e positivo nel contesto italiano, ad esso non è stata poi data particolare continuità, venendo a mancare un'interazione permanente tra docenti, esperti e il Ministero³⁰⁷.

5.8 L'attenzione dell'opinione pubblica

Per motivi storici e culturali, la cui analisi esula da questo studio, il dibattito italiano sulle questioni di difesa è relativamente superficiale, non sistematico, spesso ostaggio di posizioni ideologiche e di scontri politici interni che poco hanno a che fare con il contenuto della politica estera e di difesa³⁰⁸. Nel periodo post-Guerra Fredda si è assistito, contestualmente all'evoluzione della politica di difesa italiana, ad un graduale cambiamento del dibattito pubblico al riguardo, con risvolti positivi in termini qualitativi, fermo restando la persistenza di determinati riferimenti valoriali e/o ideologici cui fanno ricorso i vari attori dell'arena pubblica³⁰⁹. Allo stesso tempo, al di là delle polemiche contingenti, in questo periodo la maggior parte delle decisioni chiave nel campo della difesa sono state adottate grazie ad un sostegno *bipartisan*³¹⁰.

In questo contesto, il processo di elaborazione del Libro Bianco mirava anche, come precedentemente accennato, a rendere più partecipe l'opinione pubblica della politica di difesa, migliorando la qualità del dibattito italiano al riguardo. L'elaborazione delle Linee Guida e la loro pubblicazione online è stata volta anche a comunicare all'opinione pubblica gli orientamenti alla base del Libro Bianco e comunicare meglio la riflessione strategica in corso.

L'iniziativa ha suscitato interesse nella stampa specializzata e nella fascia medio-alta dell'opinione pubblica, con una certa copertura pubblicistica e mediatica. Con il Libro Bianco vi è stato da parte istituzionale un tentativo di comunicare un'unica e coerente narrazione strategica presente nel documento³¹¹.

306 Intervista 19

307 Intervista 19

308 Sul caso italiano, si veda al riguardo A. Marrone e P. Tessari, "Il dibattito italiano sulle questioni di difesa: questa sera si recita a soggetto?", IAI, Settembre 2013.

309 Si veda al riguardo F. Coticchia, "Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica estera e di difesa italiana dall'Iraq alla Libia 1991-2011", Pisa: Pisa University Press, 2013

310 Intervista 19

311 Intervista 19

In particolare, il Ministro Pinotti si è fortemente impegnato con interviste ed interventi pubblici, ed ampio risalto è stato dato dal Ministero della difesa alle occasioni di incontro e discussione. Inoltre, un canale di comunicazione via email è stato aperto a chiunque fosse interessato a dare un contributo, canale pubblicizzato peraltro con un messaggio del Ministro Pinotti a tutto il personale civile e militare del dicastero.

Lo sforzo di comunicazione strategica sul Libro Bianco è stato però in una certa misura ostacolato dalla posizione pubblicamente critica al riguardo dell'allora Capo di Stato Maggiore della Marina, che ha avuto un certo eco mediatico³¹². Più in generale, nel 2014-2015 il rapporto tra forze armate e opinione pubblica è tuttavia nel complesso migliorato, e diventato più stretto, anche per una serie di motivi interni ed esterni, quali la maggiore presenza dei militari nella sorveglianza del territorio nazionale a fronte della crescente minaccia terroristica, che ha rassicurato ampi settori della società italiana³¹³.

Dall'altro lato, secondo diversi intervistati, la gran parte dell'opinione pubblica ha prestato scarsa attenzione al processo di riflessione strategica³¹⁴. L'onda lunga della crisi economica, il tema dei migranti, il dibattito politico italiano a lungo concentrato sulla riforma elettorale, hanno attratto l'attenzione dei media e del pubblico, lasciando poco spazio alla discussione del Libro Bianco che è stato percepito come qualcosa di tecnico e di scarsa rilevanza per la società civile³¹⁵. Da parte dei media generalisti, l'attenzione è stata di certo modesta e discontinua³¹⁶. In particolare, secondo alcuni, c'è stato un interesse iniziale per il potenziale di cambiamento della politica di sicurezza e difesa del Paese, poi andato a scemare nel corso del processo di elaborazione del documento³¹⁷.

Come precedentemente accennato in riferimento ai lavori parlamentari, rispetto alla politica di difesa il tema più dibattuto nell'opinione pubblica nel 2014 era l'acquisizione dei velivoli F35, in un'ottica di riduzione delle spese militari. All'avvio del processo di elaborazione del Libro Bianco, il Ministero era ovviamente consapevole sia dei limiti di bilancio sia della necessità di affrontare il tema della sicurezza internazionale e della difesa in modo pragmatico. Il livello di ambizione è stato quindi vincolato alla disponibilità di risorse, mentre la trasformazione dello strumento militare prevista dal Libro Bianco serviva anche per renderlo finanziariamente sostenibile. In questo senso, l'influenza delle considerazioni di bilancio sul documento è stata fondamentale.

312 Si veda, a titolo d'esempio: A. Micelli, *"Libro Bianco della Difesa, perché Binelli Mantelli attacca il ministro Pinotti?"*, Formiche, Aprile 2015

313 Intervista 18

314 Intervista 14

315 Intervista 16

316 Intervista 17

317 Intervista 13

Anche di fronte a proposte di tagli che non avevano alcun significato dal punto di vista militare, come quelli riguardanti gli F35, con l'elaborazione del Libro Bianco si è anteposta la revisione complessiva dello strumento militare alle singole scelte sulle voci di bilancio. Ciò è stato solo in parte compreso dall'opinione pubblica, in settori per i quali hanno continuato ad aspettarsi dal Libro Bianco tagli ai programmi di procurement, e lo hanno criticato per non averli effettuati.

6. Conclusioni

L'analisi sin qui svolta dei casi studio britannico, francese, tedesco e italiano era principalmente volta a comprendere la procedura e gli attori che, nelle diverse realtà nazionali, hanno portato a definire una "strategia generale militare". Strategia che può prendere le forme di un Libro Bianco o di una Strategic Defence Security Review ed essere connessa a una strategia di sicurezza nazionale (come nel caso britannico) o essere essa stessa il principale documento di indirizzo governativo nel campo della sicurezza e difesa (come nel caso francese e tedesco).

Tale comprensione della procedura nei quattro Paesi esaminati, a sua volta, era necessaria per formulare spunti di riflessione adatti per il contesto italiano, riguardo al processo di formulazione di un futuro Libro Bianco, che delinei appunto la strategia generale militare dell'Italia. In via preliminare, occorre precisare che la riflessione proposta considera la Costituzione vigente come un dato stabile nei prossimi anni, essendo falliti gli ultimi tentativi di riforma costituzionale e non essendo questo tema nell'agenda politica per il prossimo futuro.

6.1 Quattro opzioni per la strategia generale militare e la strategia globale dell'Italia

Il primo punto da affrontare nel definire procedura e attori riguarda l'ampiezza e il livello politico della riflessione strategica in oggetto. Quattro opzioni sono possibili al riguardo³¹⁸. La prima, sostanzialmente simile a quella scelta nel 2015, è un Libro Bianco concentrato solo sulla politica di difesa e sicurezza internazionale, che verrebbe quindi elaborato e adottato solo dal Ministero deputato. La seconda consiste nell'affrontare in modo organico la politica estera e la politica di difesa dell'Italia, con una cooperazione tra Farnesina e Difesa tutta da delineare, ma che poggia su solide prassi di cooperazione. La terza opzione vedrebbe un Libro Bianco che consideri la sicurezza interna ed esterna a 360 gradi e quindi una cooperazione tra i Ministeri della Difesa e degli Interni.

Infine, la quarta e più ambiziosa strada consisterebbe nell'elevare il Libro Bianco a vera e propria strategia di sicurezza nazionale³¹⁹, con i vertici di Esteri, Difesa e Interni partecipi e cooperativi, ognuno per la sua area di competenza. Tale ultima opzione risponderebbe all'esigenza di dotarsi di una strategia globale che impegni il governo e lo

318 Intervista 20

319 Per una analisi della situazione di background, ancora relativamente attuale, si veda: F. Di Camillo e L. Marta, "Una strategia di sicurezza nazionale per l'Italia. Elementi di analisi", IAI, 2009

stato sulla protezione e promozione degli interessi nazionali, e in particolare di sicurezza, a livello interno e internazionale. In tal modo, si realizzerebbe appieno l'approccio integrato conosciuto come Diplomatico Informativo Militare Economico (DIME)³²⁰.

È evidente che ogni opzione ha i suoi pro e contro e implica un diverso livello di complessità nel processo di riflessione strategica. In primo luogo, se già nell'elaborazione del Libro Bianco italiano del 2015 si sono avuti problemi a far dialogare i diversi pianeti dell'universo difesa, ad esempio, con frizioni tra singole forze armate e il Gabinetto del Ministro sulle riforme da inserire nel documento, sono prevedibili maggiori e più numerosi ostacoli e difficoltà in un dialogo interministeriale a due - e ancor di più a tre. Ostacoli e difficoltà che, nelle tre opzioni interministeriali, avrebbero un impatto negativo sia sui tempi di elaborazione del documento, che potrebbero allungarsi notevolmente, sia sulla sua attuazione, che sarebbe ancora più difficoltosa di quella, già per molti versi insoddisfacente³²¹, del Libro Bianco del 2015.

In secondo luogo, bisogna prendere atto che non vi è più, ormai da diversi anni, una linea di confine netta tra politica estera e di difesa, tra sicurezza interna ed esterna, e perfino tra politica estera e sicurezza interna – basti pensare al ruolo internazionale svolto dal Ministro degli Interni Marco Minniti nel governo guidato da Paolo Gentiloni o all'operazione Strade Sicure che da più di un decennio vede migliaia di militari italiani impiegati sul territorio nazionale. Tale presa d'atto implica una opportunità e una sfida. L'opportunità è fornita dalla complementarità e dalla parziale sovrapposizione delle politiche e delle attività in capo di tre ministeri, che hanno bisogno maggiormente l'uno dell'altro e troverebbero un moltiplicatore di forza – e di risultati – nella cooperazione interministeriale. La sfida è proprio su come realizzare in modo efficace ed efficiente tale cooperazione a Costituzione vigente, ovvero con un Presidente del Consiglio dei Ministri che ha poche leve per dirigere effettivamente una cooperazione tra i suoi ministri, non avendo il potere formale di revocarli dall'incarico né di indire elezioni, né è direttamente legittimato dal mandato popolare.

Alla luce di ciò, si possono valutare le quattro opzioni in un continuum a partire da quella meno problematica ma con minore impatto positivo sugli interessi nazionali e quella più difficoltosa ma con una portata più ampia per il Paese. Al primo estremo dello spettro vi è l'elaborazione di un nuovo Libro Bianco per la difesa e la sicurezza internazionale, mentre

320 Si veda, tra gli altri: Stato Maggiore della Difesa, *"Dottrina militare italiana"*, 2011

321 Sulla incompleta attuazione del Libro Bianco 2015 si veda, tra gli altri, P. Sartori, *"Libro Bianco della Difesa: i ritardi della riforma"*, Affarinternazionali, Dicembre 2016 e P. Sartori *"Difesa: Libro Bianco, passi verso attuazione"*, Affarinternazionali, Febbraio 2017

all'opposto vi è la formulazione di una strategia di sicurezza nazionale da parte di Esteri, Difesa e Interni. Nel mezzo, le due distinte ipotesi di un documento sulla sicurezza esterna ed interna o di uno sulla politica estera e di difesa.

In tutti i casi, seppure in misura diversa, si pone la questione del ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM). Nel caso di una strategia militare generale, ovvero un nuovo Libro Bianco appunto, il mandato e l'approvazione della PCM è comunque importante per avere la forza politica di attuare nella realtà italiana, per molti versi avversa al cambiamento, le indicazioni frutto della riflessione strategica³²². Nel caso di una cooperazione Esteri-Difesa o Difesa-Interni, la supervisione di Palazzo Chigi è ancora più importante per risolvere questioni controverse, contrasti di merito e di metodo e giungere a un documento interministeriale organico, coerente ed efficace. Infine, nell'ipotesi di una strategia di sicurezza nazionale, la regia della Presidenza del Consiglio dei Ministri è fondamentale per la stessa impostazione, conduzione e conclusione del processo.

In generale, la PCM sarebbe in Italia l'attore deputato per andare verso un approccio "whole of government", che, nel rispetto del ruolo guida di un determinato ministero su una certa politica, assicuri consultazione con gli altri soggetti aventi causa, convergenza interministeriale di analisi e posizioni e cooperazione tra i ministeri ai vari livelli dalla pianificazione all'attuazione.

Si pone qui tuttavia un'altra questione, legata alla durata media dei governi nella Repubblica italiana e quindi alla capacità della stessa PCM di assicurare la visione di medio periodo e il mandato politico necessario per un processo di riflessione davvero strategico e i cui frutti siano realmente applicabili. Tale durata, e forza politica, dell'esecutivo italiano, è aumentata dagli anni 2000 ad oggi rispetto al periodo tra gli anni '60 e '90, ma rimane tuttavia ben lontana da quella dei Paesi europei paragonabili all'Italia - in quanto a risorse e livello di ambizione - esaminati in questo studio. Inoltre, essa rimane un punto interrogativo nel quadro politico prevedibile nel prossimo futuro.

In questo contesto, occorrerebbe sfruttare le potenzialità del Presidente della Repubblica e del Consiglio supremo di difesa per quanto riguarda la politica di difesa e, in generale, la sicurezza nazionale. Come precedentemente accennato, la legge n. 25/1997 ha aumentato le competenze del Consiglio, rispetto alla precedente legge n. 624/1950 che lo istituiva. Ciò sempre in attuazione dell'articolo 87 della Costituzione secondo cui il Presidente della Repubblica è il capo dello stato e "ha il comando delle Forze armate,

presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere”³²³. Tale ruolo si è ovviamente evoluto nel tempo³²⁴, particolarmente nel periodo post Guerra Fredda che ha visto un maggiore utilizzo delle forze armate in missioni all'estero, rimanendo comunque forte e costante³²⁵. Non a caso, come evidenziato nel precedente capitolo sul caso italiano, il Consiglio supremo di difesa ha svolto un ruolo politico importante nel processo che ha portato all'adozione del Libro Bianco del 2015. Alla luce delle considerazioni svolte sulla necessità di uno stabile mandato politico e di un approccio “whole of government” alla sicurezza nazionale, dovrebbe essere quindi il Consiglio a dare la più alta guida politica al processo, vincolando così gli attori governativi a risolvere probabili contrasti entro un tempo ragionevole e non a danno dell'efficacia e qualità della riflessione strategica.

Quale che sia la strada scelta tra le quattro opzioni delineate, i punti seguenti risultano utili indicazioni per individuare la procedura e/o gli attori ritenuti più idonei, nel contesto italiano, per definire una strategia militare generale (Libro Bianco) che possa supportare una strategia globale (Strategia di Sicurezza Nazionale). In altre parole, i dieci punti individuano una roadmap per elaborare meglio un Libro Bianco per la difesa e la sicurezza internazionale nel caso si scelga la prima ipotesi, ma possono essere in larga misura utilizzati, con gli opportuni adattamenti, anche per le altre tre opzioni.

6.2 Il rapporto con il Libro Bianco del 2015

Nell'elaborazione del prossimo Libro Bianco, il documento del 2015 dovrebbe essere considerato come un punto di partenza, dal punto di vista sia metodologico che contenutistico, piuttosto che ripartire da zero con la riflessione strategica. La politica di difesa italiana ha bisogno di maggiore continuità nella visione politico-strategica, efficacia nell'azione concreta e attuazione delle decisioni prese e delle riforme identificate come necessarie. Il documento del 2015 è quindi un'utile base di partenza per svolgere l'opportuno aggiornamento alla luce del mutato contesto internazionale, e al tempo stesso per mantenere la rotta su obiettivi o azioni già da tempo condivisi e non ancora raggiunti o intrapresi.

323 Costituzione Italiana, articolo 87

324 La necessità di chiarimento su tale ruolo fu già avvertita politicamente nel 1988, ed i conseguenti lavori della Commissione presieduta dall'ex Presidente della Corte Costituzionale Livio Paladin: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1988/10/26/in-caso-di-guerra-di-crisi-il.html>

325 Per una valutazione politico-strategica al riguardo si veda, tra gli altri: M. Arpino, “Il Presidente e le Forze Armate”, *Affarinternazionali*, Settembre 2016

Tale elemento di continuità della riflessione strategica, a prescindere dai cambi al vertice politico di un Paese, è una delle “buone prassi” che si evince dall’analisi dei casi britannico, francese e tedesco. In questi tre Paesi, infatti, i documenti strategici si pongono come evoluzione e non rivoluzione rispetto al caso precedente, posto ovviamente che il precedente sia vecchio di pochi anni e non di trenta come avvenuto fino al Libro Bianco italiano del 2015.

6.3 Il gruppo di lavoro per redigere il Libro Bianco

L’elaborazione del nuovo Libro Bianco dovrebbe essere affidata a un gruppo di lavoro alle dirette dipendenze del Ministro della difesa. I partecipanti dovrebbero essere scelti dal Ministro, di concerto con i soggetti coinvolti (vedi punti successivi), aderirvi a titolo personale e avere un orizzonte temporale definito ab origine dal Ministro - possibilmente inferiore a 15 mesi - per concludere il proprio lavoro. L’adesione a titolo personale è importante per evitare che il gruppo di lavoro si configuri come un comitato interministeriale in cui i rappresentanti si sentano in dovere di difendere le competenze del proprio ente di appartenenza piuttosto che di lavorare ad un progetto comune³²⁶. Il gruppo di lavoro dovrebbe essere formalmente presieduto da un coordinatore che abbia l’ultima parola sulla redazione del testo, essere articolato in sotto-gruppi di lavoro e avere il supporto di un minimo staff necessario allo svolgimento delle sue attività. Tale articolazione del gruppo di lavoro si ispira a quanto fatto, ovviamente in modalità parzialmente diverse a seconda delle specificità nazionali, in Francia, Germania e Gran Bretagna. Infatti, in tutti e quattro i casi è stato stabilito e adeguatamente supportato un funzionamento chiaro, articolato, gerarchico, efficace ed efficiente del team incaricato della redazione del documento strategico. In tale ottica, si potrebbe anche pensare che il gruppo di lavoro venga istituito con decreto del Presidente della Repubblica, in modo da dargli il massimo mandato istituzionale³²⁷.

6.4 Il ruolo dei vertici della Difesa

Al fine di coinvolgere i vertici della Difesa, il gruppo di lavoro dovrebbe includere partecipanti provenienti dal Gabinetto del ministro, dallo Stato Maggiore Difesa, dalla Direzione Nazionale Armamenti e dal Comando Operativo di Vertice Interforze. Inoltre, alle forze armate dovrebbe essere chiesto il necessario supporto in termini di input sugli aspetti operativi, tecnici e di procurement, come è buona prassi nei casi studio considerati.

326 Intervista 21

327 Intervista 21

In particolare sulla scorta dell'esperienza francese, la dialettica con i vertici dello strumento militare andrebbe anticipata alle prime fasi della riflessione strategica, per affrontare per tempo le questioni controverse che in ogni caso impatterebbero poi a valle nell'attuazione del Libro Bianco.

6.5 L'associazione del MAECI al processo di elaborazione

Il MAECI dovrebbe essere formalmente associato al processo di elaborazione del Libro Bianco, che resterebbe comunque sotto la guida del Ministero della difesa. È quanto avvenuto in Francia, Germania e Gran Bretagna, dove i vertici politico-diplomatici hanno accettato un ruolo di consultazione e cooperazione, particolarmente nella fase di analisi del quadro internazionale – caso evidente in Germania, con il Libro Bianco diviso in due parti - e declinazione degli interessi nazionali rispetto alla sicurezza e difesa. Ciò dovrebbe tradursi, nel concreto della redazione del Libro Bianco, sia in riunioni dedicate con le Direzioni generali interessate ed i vertici della Farnesina, sia in input scritti sull'analisi del quadro internazionale, sia nella presenza nel gruppo di lavoro di partecipanti proveniente direttamente dal MAECI.

6.6 La consultazione degli altri Ministeri rilevanti

Rappresentanti dei Ministeri degli Interni, del Tesoro, dello Sviluppo Economico, e dei vertici dei servizi di intelligence, dovrebbero essere consultati durante il processo di elaborazione del Libro Bianco. Concretamente, ognuno dei suddetti interlocutori dovrebbe avere delle specifiche riunioni di confronto con il Ministero della difesa ed il MAECI riguardo all'elaborazione del Libro Bianco. Tali confronti dovrebbero avvenire principalmente con il gruppo di lavoro incaricato di redigere il documento, ed essere finalizzati sia a ricevere input da tali interlocutori sui temi di loro competenza, sia ad affrontare insieme tematiche di interesse del gruppo di lavoro. Per mantenere fattibile, efficace ed efficiente il processo di elaborazione del Libro Bianco, a differenza del caso tedesco, le bozze del documento non dovrebbero essere condivise con i suddetti attori: il ruolo di supervisione e sintesi a livello interministeriale dovrebbe piuttosto spettare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

6.7 Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri

La PCM dovrebbe essere infatti pienamente coinvolta nel processo di elaborazione di un nuovo Libro Bianco, al fine di assicurare poi che il documento sia sostenuto dal Presidente del Consiglio e dal governo nel suo complesso.

Ciò avviene all'estero in tutti i casi considerati, ovviamente in misura diversa a seconda della struttura del vertice dell'esecutivo nazionale, ed è simbolizzata anche dalla prefazione del documento da parte del Cancelliere tedesco piuttosto che del Primo ministro britannico o del Presidente della Repubblica francese. Nel contesto italiano, la PCM dovrebbe indicare di concerto con il Ministro della Difesa uno dei partecipanti al gruppo di lavoro, il quale attraverso il Consigliere Militare del Presidente del Consiglio dovrebbe assicurare la *liaison* con Palazzo Chigi durante tutto il processo. Inoltre, la PCM dovrebbe poter dare un parere su una bozza avanzata del Libro Bianco, prima della sua finalizzazione in seno al Ministero della difesa.

6.8 Il ruolo del Presidente della Repubblica e del Consiglio Supremo di Difesa

Il Presidente della Repubblica tramite il Consiglio Supremo di Difesa dovrebbe svolgere un duplice ruolo di ancora e di impulso politico al processo di riflessione strategica. Di ancora rispetto al variare delle circostanze politiche nazionali, alla luce sia degli interessi nazionali in gioco, sia del ruolo delle forze armate sancito dalla normativa e sviluppato dai precedenti Libri Bianchi. Al tempo stesso, il Presidente tramite il Consiglio dovrebbe esercitare un ruolo di impulso politico per mantenere a livello adeguato l'attenzione politica sulle questioni di difesa, ed in particolare sulla riflessione strategica in corso, rispetto alla tradizionale predominanza delle tematiche di politica interna. Tale duplice ruolo andrebbe esercitato da un lato tramite regolari e frequenti riunioni del Consiglio volte a fare il punto dei lavori del Libro Bianco, sia rispetto alle varie fasi – lancio dell'iniziativa, discussione di bozze, approvazione del documento finale – sia su singole tematiche trattate nel processo di riflessione strategica. Dall'altro lato, come dovrebbe avvenire per la PCM, uno dei partecipanti al gruppo di lavoro dovrebbe essere scelto dal Ministro della difesa di concerto con il Presidente della Repubblica, in modo da assicurare la *liaison* con il Quirinale tramite il Consigliere Militare del Presidente stesso.

6.9 Il coinvolgimento del Parlamento

Al fine di guadagnare maggiore attenzione e sostegno politico per il Libro Bianco, anche in vista della sua attuazione tramite atti legislativi e decisioni sul bilancio pubblico. Il Parlamento dovrebbe essere messo in grado di contribuire al processo di riflessione strategica e di esserne informato. Ciò fermo, restando la responsabilità governativa per l'elaborazione del documento, sulla falsariga di quanto avviene in tutti i casi studio considerati.

Nel contesto italiano, la scelta francese di inserire parlamentari nella commissione redigente il Libro Bianco risulterebbe probabilmente poco efficiente ed efficace. Maggiori chance di successo avrebbe invece l'istituzione di una commissione bicamerale con il mandato di seguire il processo di riflessione strategica, come avvenuto nel caso britannico. Sulla scorta di precedenti esperienze italiane in altri ambiti, un consesso del genere, cui dovrebbero però partecipare i presidenti delle Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato e rappresentanti dei gruppi parlamentari di maggioranza ed opposizione, favorirebbe un maggiore interesse politico all'elaborazione del Libro Bianco. La Commissione avrebbe infatti il diritto di convocare il gruppo di lavoro per audizioni tematiche, di interrogare il Ministro della difesa al riguardo, e di compiere indagini conoscitive in sinergia con il processo di riflessione strategica. I Parlamentari membri della Commissione avrebbero inoltre la possibilità di partecipare agli eventi pubblici che dovrebbero accompagnare la prima fase di consultazione nella stesura del Libro Bianco.

6.10 La consultazione degli stakeholder

L'elaborazione del Libro Bianco dovrebbe infatti vedere una prima fase di consultazione degli stakeholder esterni al governo, funzionale anche a sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica. Qui l'esperienza tedesca si presenta foriera di molte buone prassi, anche considerando la relativa somiglianza di cultura strategica tra Germania e Italia. In particolare, il coinvolgimento degli stakeholder dovrebbe prevedere un dialogo strutturato e costante con la comunità di esperti, ad esempio con eventi sia pubblici sia a porte chiuse organizzati dai principali centri studi italiani in cooperazione con il Ministero della difesa, che vedano la partecipazione sia di accademici che della stampa specializzata. Similmente, dovrebbe avvenire un dialogo a più livelli con l'industria italiana dell'aerospazio, sicurezza e difesa, che coinvolga le associazioni di categoria, i distretti industriali, i grandi gruppi le piccole e medie imprese. In parallelo, il mondo delle ONG dovrebbe essere consultato in occasioni formali e informali in modo da aumentare il ventaglio di contatti e la qualità del dialogo.

In tutti e tre i casi, input in forma scritta dovrebbero essere richiesti in parallelo agli incontri pubblici e/o a porte chiuse. Il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD) dovrebbe diventare uno degli hub e motori per questa fase di consultazione, con un articolato calendario di eventi concordato con il gruppo di lavoro. Al tempo stesso, la cooperazione con le università italiane che trattano temi attinenti la politica di difesa dovrebbe essere sviluppata per organizzare eventi ad hoc in altre città italiane al di fuori di Roma. Il processo di elaborazione del Libro Bianco del 2015 ha già fatto passi importanti in questa direzione, come evidenziato

nel precedente capitolo, da cui partire per allargare, rafforzare e strutturare il coinvolgimento degli stakeholder. Tale coinvolgimento degli stakeholder avrebbe effetti positivi anche sulla consapevolezza dell'opinione pubblica rispetto alla riflessione strategica in corso, sia riguardo al contenuto che al processo.

6.11 La sensibilizzazione dell'opinione pubblica

La sensibilizzazione dell'opinione pubblica dovrebbe essere sviluppata in modo pragmatico e consapevole rispetto alla realtà italiana. Si tratta di un obiettivo importante e volto ad avere un più sano rapporto tra società, classe politica e forze armate – e quindi nel medio periodo a facilitare e rafforzare lo stesso processo di riflessione strategica – e che non a caso viene coscientemente perseguito tramite l'elaborazione di Libri Bianchi o Strategic Defence Review (vedasi capitolo 1 del presente studio). Tuttavia, tale obiettivo non deve andare a scapito della qualità della riflessione strategica in oggetto, che deve restare volta a supportare prima di tutto i decisori politici, istituzionali e militari nazionali.

In questo contesto, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica italiana dovrebbe poggiare primariamente sul coinvolgimento della classe politica e degli stakeholder, in quanto corpi intermedi a loro volta in grado di influenzare altri attori rilevanti e segmenti dell'opinione pubblica. Ad esempio, la suddetta istituzione di una commissione bilaterale incaricata di seguire i lavori di elaborazione del Libro Bianco porterebbe ad un maggiore coinvolgimento della classe politica, e quindi sperabilmente dei rispettivi partiti, movimenti, media ed intellettuali di area. Audizioni ed indagini conoscitive diventerebbero così anche modi per veicolare informazioni e messaggi ad una fetta dell'opinione pubblica legando maggiormente la politica di difesa al dibattito politico interno. Al tempo stesso, il coinvolgimento della PCM e del Presidente della Repubblica eleverebbe il livello politico del processo di riflessione strategica e quindi l'attenzione mediatica al riguardo.

Similmente, il coinvolgimento degli stakeholder nel settore privato e nella comunità di esperti, dei think tank e universitaria, così come nei media specializzati, permetterebbe di raggiungere un più ampio pubblico potenzialmente interessato, inclusi ad esempio gli studenti universitari in diverse città italiane. Tali eventi beneficerebbero inoltre dell'agilità e del network delle parti coinvolte: siti web, newsletter, canali youtube, profili twitter e facebook degli interlocutori sarebbero sicuramente in grado di raggiungere un pubblico diverso e più ampio rispetto ai canali di comunicazione del Ministero della difesa e del MAECI.

Questi ultimi dovrebbero comunque investire per migliorare la propria comunicazione istituzionale riguardo al Libro Bianco. Il Ministero della difesa dovrebbe prendere spunto dalla positiva esperienza tedesca per la strutturazione di un portale web realmente

interattivo sul Libro Bianco, replicando e ampliando il positivo passo del 2015 di istituire un indirizzo email dedicato e di incoraggiare il personale militare e civile a dare il proprio contributo di pensiero. Come precedentemente accennato, il CASD dovrebbe diventare hub e motore per il coinvolgimento degli stakeholder e quindi anche per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, sia con un numero maggiore di eventi, pubblici e/o su invito, sia con una migliore presentazione online del relativo materiale testuale ed audiovisivo. Il MAECI, essendo formalmente associato al processo, dovrebbe contribuire allo sforzo di comunicazione istituzionale, ad esempio anche inserendo il tema del Libro Bianco nell'edizione annuale del Festival della Diplomazia, ed incoraggiando il proprio personale ad utilizzare e diffondere il portale interattivo sul Libro Bianco. Anche l'internazionalizzazione del dibattito, sulla scorta dell'esperienza francese e tedesca, aiuterebbe non solo la qualità della riflessione strategica ma anche l'attenzione mediatica al riguardo, alla luce di una certa sensibilità dei media italiani per i pareri espressi da voci straniere sull'Italia, inclusa la sua politica estera e difesa³²⁸.

6.12 Considerazioni finali

L'insieme dei suddetti spunti ha carattere sia procedurale che sostanziale. Infatti, coinvolgere in un processo guidato dal Ministero della difesa gli altri dicasteri, la Presidenza del Consiglio ed il Consiglio supremo di difesa, valorizzando al contempo il contributo delle forze armate e mettendo in grado il Parlamento di seguire i lavori, vuol dire aumentare la convergenza di tali attori sul contenuto del Libro Bianco, e quindi il supporto per la sua attuazione. Al tempo stesso vuol dire rendere il dialogo intra ed inter-ministeriale più difficile e complesso, ma questo è un passaggio necessario per affrontare i nodi sul tappeto piuttosto che nascondervi la polvere sotto.

In tal modo, la definizione della strategia generale militare svolgerebbe appieno le sette funzioni proprie di un processo di riflessione strategica ottimale: articolare gli orientamenti di massima, sancirli in un documento di riferimento, codificare gli elementi emersi bottom-

328 Un esempio di tale sensibilità, che a volte sfocia nel provincialismo, si è recentemente avuto rispetto a dati sulle missioni italiane all'estero. Il 3 agosto 2017 lo IAI ha pubblicato la sua annuale infografica sul bilancio della difesa, le missioni internazionali, e l'industria italiana del settore. <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/bilanci-e-industria-della-difesa> Il 23 agosto, il portale di informazione statunitense Politico.com ha ripreso tali dati nel proprio articolo sulla politica di difesa italiana, citandoli esplicitamente con anche hyperlink alla pagina web IAI. <https://www.politico.eu/article/europes-military-maestros-italy-troops-mediterranean-migrants-libya-refugees/> Il giorno stesso, il sito web del Corriere della Sera ha pubblicato un articolo che citava Politico.com, ma non le fonti IAI citate da Politico.com stesso, fonti che lo stesso Corriere aveva ignorato per tre settimane: http://www.corriere.it/cronache/17_agosto_23/elogia-stampa-usa-militari-italiani-poliziotti-d-europa-4cfaf648-87f9-11e7-a960-ee4515521d95.shtml

up, introdurre innovazioni top-down, consensus building, comunicazione strategica, public diplomacy.

In altre parole, l'esercizio non resterebbe solo su carta ma si tradurrebbe nell'impostare e nel fare la politica di difesa in sinergia con la politica estera, la gestione della sicurezza interna, ed in generale l'azione di tutti i soggetti coinvolti nel campo della sicurezza e difesa. Ciò a sua volta contribuirebbe sia all'attuazione delle scelte condivise, sia ad una maggiore convergenza e credibilità delle istituzioni italiane agli occhi degli stakeholder e dell'opinione pubblica. Opinione pubblica che sarebbe maggiormente coinvolta nella riflessione strategica, ed in generale nel dibattito sulla politica di difesa italiana, se potesse contare su una fase di consultazione maggiormente aperta, strutturata e interattiva sia con gli stakeholder che con la cittadinanza.

7. Lista di acronimi

BAKS - Bundesakademie für Sicherheitspolitik
CASD – Centro Alti Studi in Difesa
CDU - Christlich Demokratische Union Deutschlands
DGRIS – Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie
EDA – European Defence Agency
FCO – Foreign Commonwealth Office
IISS - International Institute of Security Studies
MAECI – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
NATO – North Atlantic Treaty Organization
NSC – National Security Council
NSS – National Security Secretariat
NSS – National Security Strategy
ONG – Organizzazioni Non Governative
ONU – Organizzazione delle Nazioni Unite
PCM – Presidenza del Consiglio dei Ministri
PIL – Prodotto Interno Lordo
QDR – Quadriennial Defence Review
SDSR - Strategic Defence and Security Review
SGDSN - Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale
SPD - Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SWP- Stiftung Wissenschaft und Politik
UE – Unione Europea

8. Bibliografia/sitografia

Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza /Vice Presidente della Commissione Europea, *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe*, 2016

Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, *A Secure Europe in a Better World*, 2003

M. Arpino, *Il Presidente e le Forze Armate*, Affarinternazionali, Settembre 2016

P. Batacchi, *F35 diventa il principale programma della Difesa*, in Portale Difesa, 3 Ottobre 2017

H. Biehl, B. Giegerich e A. Jonas (Eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden: Springer VS, May 2013

K. Buchholz , K. Kunert and A. Neu, *Ein Weißbuch für Aufrüstung und Krieg, A White Paper for rearmament and war*, Die Linke, 13 July 2016

Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2016: Wege zum Weißbuch, White Paper 2016: Ways to White Paper*, . Berlin, July 2016

Bundestag, *Annual Report 2015, Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces*, 2015

Bundestag, *Annual Report 2016, Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces*, 2016

Camera dei deputati - Resoconto stenografico, *Indagine conoscitiva in materia di servizi militari 2014*

Camera dei deputati, Testi allegati all'ordine del giorno della seduta n. 297 del 24 settembre 2014, *Mozioni concernenti iniziative a tutela del cittadino italiano Enrico Forti, condannato e detenuto negli Stati Uniti*, Settembre 2014

V. Camporini et al, *I ruoli dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali: trend e necessità*, IAI, 2014

Capo di Stato Maggiore della Difesa, *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, 2005

F. Coticchia e F.N. Moro, *La piccola rivoluzione possibile del Libro Bianco della Difesa*, ISPI Commentary, 9 Aprile 2014

F. Coticchia, A. Locatelli e F. N. Moro, *Renew or Reload? Continuity and Change in Italian Defence Policy*, EUI, 2016

F. Coticchia, *Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica estera e di difesa italiana dall'Iraq alla Libia 1991-2011*, Pisa: Pisa University Press, 2013

O. De France and N. Withney, *Strategic Cacophony*, ECFR, 2013

F. Di Camillo e L. Marta, *Una strategia di sicurezza nazionale per l'Italia. Elementi di analisi*, IAI, 2009

B. Giegerich e M. Terhalle, *The Munich Consensus and the Purpose of German Power*, in Atlantic Community, February 2016

Governobritannico, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*, 2015

Governobritannico, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, 2010

Governo della Repubblica francese, *Livre Blanc sur la Défense*, 1994

Governo Federale, *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, 2016

HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence Security Review*, November 2015

A. Hofreiter and A. Brugger, *Weißbuch: Ideologie aus der Mottenkiste statt Zukunftsstrategie für Frieden und Sicherheit*, White Paper - Ideology from the "Mottenkiste" instead of the future strategy for peace and security, Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90 / The Greens), 13 July 2016

House of Commons Defence Committee, *Flexible response: An SDSR checklist of potential threats*, HC 493, November 2015

House of Commons Defence Committee, *Towards the next Defence and Security Review: Part One*, January 2014

House of Commons Defence Committee, *Towards the next Defence and Security Review: Part Two*, July 2014

House of Commons Defence Committee, *Towards the next Defence and Security Review: Part Two*, March 2015

House of Lords House of Commons Joint Committee on the National Security Strategy, *The work of the Joint Committee on the National Security Strategy in 2013–14: Government response to the First Report of the Committee, Session 2013–14*, July 2014

House of Lords House of Commons Joint Committee on the National Security Strategy, *The work of the Joint Committee on the National Security Strategy in 2013–14: Government response to the First Report of the Committee, Session 2013–14*, March 2015

IAI, *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers*, IAI, July 2016

IAI, UI, FRS e CSIS, *EU-U.S. Security Strategies. Comparative Scenarios and Recommendations*, Washington, CSIS, Aprile 2011

W.P. Illner, *On German Security Policy And The Future Of The Bundeswehr: An Introduction On The New German Security Policy And Development Of The Bundeswehr*, in *Defence Review* 2017/1, The Central Journal of the Hungarian Defence Forces, 2017

IRIS, *Appropriate Level of European Strategic Autonomy*, Novembre 2016

M. Kaim e H. Linnenkamp, *The New White Paper 2016, "Promoting Greater Understanding of Security Policy?"*, SWP, November 2016

A. Marrone (a cura di), *Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*, Documenti IAI 15 | 09, Maggio 2015

A. Marrone e P. Tessari, *Il dibattito italiano sulle questioni di difesa: questa sera si recita a soggetto?*, IAI, Settembre 2013

A. Marrone e S. Silvestri, *The 2020 NATO Strategic Concept*, in *EU-US Security Strategies*, IAI, 2011

A. Marrone, *F35, forze armate e auto d'epoca*, in *Affari Internazionali*, 18 Marzo 2014

A. Marrone, *Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche Università Cattolica del Sacro Cuore*, Anno IV – 7/2014

A. Marrone, *The Equilibrium of 2010 NATO Strategic Concept*, in *The International Spectator*, Vol. 46 N. 3, September 2011

A. Micelli, *“Libro Bianco della Difesa, perché Binelli Mantelli attacca il ministro Pinotti?”*, Formiche, Aprile 2015

Minister des armées, *Horizons Stratégiques à 30 ans*, Marzo 2012

Ministero della Difesa britannico, *Strategic Defence Review*, 1998

Ministero della Difesa, *Consiglio Supremo della Difesa: approvato il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, Aprile 2015

Ministero della Difesa, *La difesa: libro bianco 1985*, 1985

Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 2015

Ministero della Difesa, *Modello di difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni '90*, 1991

Ministero della Difesa, *Riunione del Consiglio Supremo della Difesa: bene linee guida libro bianco e limiti invalicabili ai tagli*, Giugno 2014

Ministero della Difesa, *Riunione del Consiglio Supremo della Difesa*, 19 Marzo 2014

Ministero della Difesa, *Verso il Libro Bianco: Convegno nazionale sulla sicurezza internazionale e la Difesa*, Giugno 2014

Ministero Federale della Difesa tedesco, *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, 2006

Ministero Federale della Difesa tedesco, *White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr*, 1994

NATO, *Active Engagement, Modern Defence*, 2010

NATO, *The Alliance's New Strategic Concept*, 1991

NATO, *The Alliance's Strategic Concept*, 1999

M. Nones (a cura di) *Le attività strategiche chiave: aspetti metodologici, giuridici, industriali e militari*, CEMISS, 2012

M. Pierri, *“Legge navale, ecco che cosa prevede il sì del Parlamento”*, in *Formiche*, 5 Dicembre 2014

Presidenza della Repubblica francese, *Décret n° 2012-913 du 26 juillet 2012 portant création d'une commission chargée de l'élaboration d'un livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*

Presidenza della Repubblica francese, *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2008

Presidenza della Repubblica francese, *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013

Presidenza della Repubblica francese, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017

Repubblica Italiana, *legge n. 25/1997 Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze Armate e dell'Amministrazione della difesa*, GU Serie Generale n.45 del 24 2 1997

Rete Disarmo, *I pacifisti accettano la sfida: le nostre idee sulla difesa*, Dicembre 2013

E. Sabatino, *Il libro bianco della difesa tedesco: quali possibilità di cooperazione?*, in IAI, 10 Ottobre 2016

Saferworld, *The 2015 UK Strategic Defence and Security Review and beyond*, September 2015

P. Sartori, *Libro Bianco della Difesa: i ritardi della riforma*, Affari internazionali, Dicembre 2016

P. Sartori, *Difesa: Libro Bianco, passi verso attuazione*, Febbraio 2017

P. Sartori, G.F. Baldassarre, *"Bilanci e industria della difesa"*, in Pubblicazioni IAI, Luglio 2017

G.P. Scanu, *"F35, Camera da ok a mozione Pd per dimezzamento"*, in Repubblica, 24 Settembre 2014

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur le format et l'emploi des forces armées post 2014*, Luglio 2012

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur les capacités industrielles souveraines/capacités industrielles militaires critiques*, Luglio 2012

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la cyberdéfense*, Luglio 2012

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur l'avenir des forces nucléaires françaises*, Luglio 2012

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati - Commissioni Riunite (III-IV Camera e 3a-4a Senato), *"Resoconto stenografico dell'audizione del 14 maggio 2015 del ministro della difesa Roberta Pinotti sul libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa"*, Maggio 2015

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati - Commissioni Riunite (III-IV Camera e 3a-4a Senato), *“Resoconto stenografico dell’audizione del 4 giugno 2015 del ministro della difesa Roberta Pinotti sul libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa”*, Giugno 2015

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati - IV Commissione permanente sulla Difesa: *“Comunicazioni del governo sulle linee guida del futuro libro bianco per la difesa e relativo impatto sui programmi d’arma”*, Ottobre 2014

Senato della Repubblica, IV commissione permanenta sulla Difesa, *“Resoconto stenografico sulle comunicazioni del governo sulle linee guida del futuro libro bianco per la difesa e relativo impatto sui programmi d’arma”*, Ottobre 2014

Socialist Party Germany, Berlin, Working Group Security Policy, *Resümee der Diskussionsveranstaltung 'Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr (Conclusions of the discussion 'WhitePaper 2016 on the security policy and the future of the Bundeswehr')*, Berlin, 5 September 2016

Stato Maggiore della Difesa, *Dottrina militare italiana*, 2011

9. Annex I – Lista di intervistati

Baistrocchi Sauro – Presidenza della Repubblica, Consulente del Presidente della Repubblica con l'incarico di Responsabile della Segreteria del Consiglio Supremo di Difesa

Barry Ben – International Institute for Strategic Studies, Senior Fellow per la guerra terrestre

Batacchi Pietro – Rivista Italiana Difesa, Direttore

Chalmers Malcolm – Royal United Services Institute, Vice Direttore Generale

Cont Stefano – Gabinetto Ministro della Difesa, Capo Ufficio Politica Militare

Coticchia Fabrizi – Università di Genova, Ricercatore

De France Olivier – Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Direttore di ricerca

De Waal James – Chatham House, Senior Fellow in sicurezza internazionale

Giegerich Bastian – International Institute for Strategic Studies, Direttore di difesa e analisi militare

Kamp Karl-Heinz – Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Presidente

Keller Patrick – Konrad Adenauer Stiftung, Coordinatore Politica estera e di sicurezza

Lasconjarias Guillaume – Nato Defence College, Ricercatore

Linnenkamp Hilmar – German Institute for International and Security Affairs, Non-Resident Senior Fellow

Louth John – Royal United Services Institute, Direttore di Difesa, Industrie e Società

Lucarelli Sonia – Università di Bologna, Professoressa associata confermata

Major Claudia – German Institute for International and Security Affairs, Senior Associate

Maulny Jean-Pierre – Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Direttore aggiunto

Nativi Andrea – Leonardo, Vice Presidente Competitive Analysis & Strategic Planning

Nones Michele – Ufficio consigliere militare Presidenza del Consiglio, Esperto

Silvestri Stefano – Istituto Affari Internazionali, Consigliere Scientifico

Tertrais Bruno – Fondation pour la recherche stratégique, Direttore aggiunto

10. NOTA SUL Ce.Mi.S.S. e NOTA SULL'AUTORE

Ce.Mi.S.S.³²⁹

Il Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) è l'Organismo che gestisce, nell'ambito e per conto del Ministero della Difesa, la ricerca su temi di carattere strategico.

Costituito nel 1987 con Decreto del Ministro della Difesa, il Ce.Mi.S.S. svolge la propria opera valendosi di esperti civili e militari, italiani ed esteri, in piena libertà di espressione di pensiero. Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente l'opinione del Ricercatore e non quella del Ministero della Difesa.

Alessandro Marrone



Alessandro Marrone è responsabile di ricerca nel programma “Sicurezza, difesa, spazio” dello IAI, con cui ha iniziato a collaborare nel 2007. Ha coordinato o coordina progetti di ricerca per l'Agenzia europea di difesa (es. Putting the EUGS into Action, Permanent Monitoring and Analysis), la Nato (es. Defence Matters) e l'Unione europea (es. SANDERA). Attualmente lavora su progetti e pubblicazioni collegati a vario

titolo alla sicurezza europea e transatlantica e alla politica di difesa italiana. Insegna inoltre Studi strategici nel Corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Perugia. Nel 2016 ha conseguito un dottorato in Storia dell'Europa presso il Dipartimento di Scienze politiche della Sapienza Università di Roma e, nel 2009, un master in Relazioni internazionali alla London School of Economics and Political Science (LSE). In precedenza si era laureato in Scienze politiche presso la Luiss Guido Carli di Roma, dove ha conseguito anche una laurea magistrale in Relazioni internazionali, entrambe con lode. Giornalista pubblicista, è membro del comitato editoriale di AffarInternazionali e collabora con diversi magazine e webmagazine italiani, tra cui Aspenia online, Eastwest, Rivista Italiana Difesa e Rivista marittima.

Tra i suoi principali ambiti di interesse vi sono le questioni di sicurezza e difesa in Europa ed il ruolo dell'Ue, la Nato, la politica estera e di difesa dell'Italia, le forze armate europee, i programmi di procurement militare, la ricerca tecnologica per la difesa, l'industria ed il mercato della difesa in Europa, la sicurezza nella regione del Mediterraneo.

329 http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pagine/default.aspx

ISBN 978-88-99468-81-1



9 788899 468811 >