servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

SCHEDA DI LETTURA n. 86

IL CONSIGLIO EUROPEO DEL 19 E 20 DICEMBRE 2013 E I FUTURI ADEMPIMENTI IN TEMA DI POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE

1. Introduzione

Il Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, dando seguito al mandato del Consiglio europeo di dicembre 2012 e sintetizzando gli esiti di un dibattito che, nel corso del 2013, ha coinvolto a vario titolo tutti gli attori interessati (Commissione europea, Alto rappresentante, Agenzia europea per la difesa e Stati membri), ha adottato conclusioni nelle quali si individuano le linee di azione prioritarie per una cooperazione più forte nel settore della difesa.

Il testo approvato a Bruxelles è stato giudicato in modo complessivamente positivo dal Governo, in quanto risponde alle richieste formulate dall'Italia e volte a disporre di una tabella di marcia chiara, che includa tutti e tre i *cluster* individuati dal Consiglio europeo di dicembre 2012 e che possa essere nuovamente sottoposta a verifica nel 2015. Soddisfazione è stata espressa dal Presidente del Consiglio Letta, che si è soffermato in particolare sull'importanza delle relazioni con la NATO e sull'esigenza di un salto di qualità in termini tanto di industria della difesa, quanto di capacità. Un forte apprezzamento è stato evidenziato per alcune delle iniziative concrete contenute nelle conclusioni, fra cui in particolare la Strategia per la sicurezza marittima e i programmi relativi a droni, rifornimento in volo, comunicazioni satellitari e cibersicurezza.

Le conclusioni del Consiglio europeo muovono dalla constatazione che, all'innegabile importanza di una politica di sicurezza e difesa comune, in grado di rafforzare la sicurezza dei cittadini europei e di contribuire alla pace e alla stabilità nei paesi vicini e nel mondo più in generale, corrispondono una rapida evoluzione dell'ambiente strategico e geopolitico europeo - che richiede capacità di adattamento e rapidità di reazione -, un aumento dei vincoli cui sono sottoposti i bilanci per la difesa, "che limitano la capacità di sviluppare, dispiegare e sostenere le capacità militari", e una forte frammentazione dei mercati europei della difesa, che "compromette la sostenibilità e la competitività dell'industria europea della difesa e della sicurezza".

In linea generale, la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) "continuerà a svilupparsi in piena complementarità con la NATO nel quadro concertato del partenariato strategico fra l'UE e la NATO e nel rispetto dell'autonomia e delle procedure decisionali di ciascuno". Il Consiglio europeo invita gli Stati membri "ad approfondire la cooperazione in materia di difesa migliorando la capacità di condurre missioni e operazioni e sfruttando appieno le sinergie al fine di migliorare lo sviluppo e la disponibilità delle necessarie capacità civili e militari, con il sostegno di una base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva. Ciò avrà ricadute positive anche in termini di crescita, posti di lavoro e innovazione per il settore industriale europeo in generale".

Il Consiglio europeo prende atto degli importanti lavori intrapresi dalla Commissione, dall'Alto rappresentante per la politica estera e di difesa, dall'Agenzia europea per la difesa e dagli Stati membri, e approva le conclusioni adottate dal Consiglio in data 25 novembre 2013[1]. Sulla base dei suddetti

[1] Le conclusioni del Consiglio sulla politica di sicurezza e di difesa comune, adottate dal Consiglio "Istruzione, Gioventù e Cultura del 25 novembre 2013" sono state riprese quasi integralmente nelle conclusioni del Consiglio europeo. Si segnalano solo alcuni, ma significativi elementi aggiuntivi, e segnatamente:

- L'impegno a tornare sulla questione della sicurezza e della difesa e sulle proposte concrete e sui filoni di attività a essa connessi entro il primo semestre del 2014, sulla scorta di una relazione sullo stato dei lavori;
- Una più forte sottolineatura della necessità di un approccio globale a tutte le fasi del ciclo di un conflitto, nel rispetto della pertinente disposizione del Trattato di Lisbona sulla coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche;
- L'invito all'Alto rappresentante a proporre raccomandazioni nel primo semestre 2014 per quanto attiene al campo dell'assistenza bilaterale, individuando misure prioritarie e concrete;
- L'invito agli Stati membri a migliorare, a livello nazionale ma anche di UE, i meccanismi e le procedure per il reclutamento e la formazione del personale civile per la PSDC.

lavori, e secondo la linea procedurale individuata dal Consiglio europeo del dicembre 2012, le conclusioni del Consiglio europeo individuano una serie di azioni prioritarie e disegnano a partire da esse una sorta di *roadmap*, costruita intorno a tre assi:

- Aumentare l'efficacia, la visibilità e l'impatto della PSDC;
- Potenziare lo sviluppo delle capacità;
- Rafforzare l'industria europea della difesa.

2. Aumentare l'efficacia, la visibilità e l'impatto della PSDC

L'Unione europea e i suoi Stati membri possono portare sulla scena internazionale la capacità unica di associare, in modo coerente, politiche e strumenti in ambiti che vanno dalla diplomazia, dalla sicurezza e dalla difesa alla finanza, agli scambi commerciali, allo sviluppo e alla giustizia. Appare in tale prospettiva prioritario "migliorare ulteriormente l'efficienza e l'efficacia di questo approccio globale dell'UE. In tale contesto, il Consiglio europeo accoglie favorevolmente la comunicazione congiunta presentata dalla Commissione e dall'Alto rappresentante"[2].

Il Consiglio europeo sottolinea altresì l'importanza di sostenere i paesi partner e le organizzazioni regionali fornendo loro, ove opportuno, formazione, consulenza, attrezzature e risorse, in modo da accrescerne la capacità di prevenire e gestire autonomamente le crisi.

Il Consiglio europeo si sofferma sulla necessità "di migliorare le capacità di risposta rapida dell'UE, anche attraverso una maggiore flessibilità e schierabilità dei gruppi tattici dell'UE, nella misura in cui gli Stati membri lo decidono. Gli aspetti finanziari delle missioni e delle operazioni dell'UE dovrebbero essere esaminati con celerità, anche contestualmente alla revisione del meccanismo ATHENA, nella prospettiva di migliorare il sistema del relativo finanziamento sulla scorta di una relazione dell'Alto rappresentante". Il Consiglio europeo invita Commissione, Alto rappresentante e Stati membri a garantire che le procedure e le regole per le missioni civili consentano all'Unione di essere più flessibile e di accelerare lo schieramento delle missioni civili dell'UE.

Per quanto concerne nello specifico la capacità di rispondere alle nuove sfide in materia di sicurezza, coerentemente con gli sforzi della NATO, il Consiglio europeo chiede:

- Un quadro strategico UE in materia di ciberdifesa nel 2014, basato su una proposta dell'Alto rappresentante, in cooperazione con Commissione e Agenzia europea per la difesa;
- Una strategia per la sicurezza marittima entro il giugno 2014, sulla base di una comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante, tenendo conto del parere degli Stati membri, e la successiva elaborazione di piani d'azione;
- Maggiori sinergie tra la PSDC e gli attori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per affrontare questioni orizzontali come migrazione clandestina, criminalità organizzata e terrorismo;
- Progressi nel sostegno della PSDC a regioni e paesi terzi, per la gestione delle frontiere;
- Rafforzamento della cooperazione in tema di sicurezza energetica e sfide a essa connesse.

Il Consiglio europeo invita infine l'Alto rappresentante, in stretta cooperazione con la Commissione, "a valutare l'impatto dei cambiamenti nell'ambiente globale e riferire al Consiglio nel corso del 2015 sulle sfide e le opportunità che ne derivano per l'Unione".

3. Potenziare lo sviluppo delle capacità

La cooperazione nello sviluppo delle capacità militari è cruciale per mantenere le capacità essenziali, rimediare le carenze ed evitare le ridondanze. "La messa in comune delle richieste, il consolidamento dei requisiti e la realizzazione di economie di scala consentiranno agli Stati membri di migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse e di garantire l'interoperabilità, anche con le principali organizzazioni partner come la NATO".

Il Consiglio europeo mantiene il suo impegno a realizzare le capacità essenziali e a ovviare alle carenze critiche attraverso progetti concreti degli Stati membri, sostenuti dall'Agenzia europea per la difesa. Tenendo sempre presente che le capacità sono proprietà degli Stati membri, che le gestiscono, accoglie con favore:

---

[2] Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio: "L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni" (JOIN (2013) 30).

- Lo sviluppo di sistemi aerei a pilotaggio remoto (RPAS) nel periodo 2020-2025; l'elaborazione di un programma RPAS di prossima generazione di "media altitudine e lunga autonomia"; la creazione di una comunità di utenti RPAS fra gli Stati membri e il potenziamento delle sinergie con la Commissione per quanto attiene alla regolamentazione (in vista di un'iniziale integrazione del RPAS nel sistema aeronautico europeo entro il 2016);
- Lo sviluppo delle capacità di rifornimento in volo, con progressi verso un aumento della capacità globale e una riduzione della frammentazione, puntando alla creazione di una capacità multiruolo di trasporto e rifornimento;
- La preparazione della comunicazione satellitare di prossima generazione mediante una stretta cooperazione tra Stati membri, Commissione e Agenzia spaziale europea, nella prospettiva di creare un gruppo di utenti nel 2014;
- L'elaborazione di una tabella di marcia per il settore della ciberdifesa e di progetti concreti incentrati sulla formazione e su esercitazioni, in vista di un miglioramento della cooperazione civile/militare sulla base della strategia dell'UE per la cibersicurezza.

La cooperazione tra attori della PSDC dovrebbe essere facilitata da una maggiore trasparenza e condivisione delle informazioni nella pianificazione della difesa, in modo da consentire ai pianificatori e ai decisori nazionali di prendere in considerazione una maggiore convergenza delle esigenze in termini di capacità e tempistiche. Per promuovere una cooperazione più sistematica e a lungo termine il Consiglio europeo invita l'Alto rappresentante e l'Agenzia europea per la difesa a presentare un quadro politico adeguato entro la fine del 2014, in piena coerenza con i processi di pianificazione esistenti della NATO.

Il Consiglio europeo si rallegra dei modelli cooperativi esistenti, come il comando europeo di trasporto aereo, e incoraggia gli Stati membri a esplorare soluzioni per replicarli in altri settori. Si rallegra altresì dei progressi realizzati nella cooperazione tramite il codice di condotta dell'Agenzia europea per la difesa sulla messa in comune e la condivisione, e incoraggia l'ulteriore sviluppo di incentivi e di approcci innovativi. Chiede infine di potenziare lo sviluppo delle capacità civili e sottolinea l'importanza di una piena attuazione del piano di sviluppo delle capacità civili.

4. Rafforzare l'industria europea della difesa

L'Europa ha bisogno di una base industriale e tecnologica di difesa (EDTIB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva per sviluppare e sostenere le capacità di difesa. Il Consiglio europeo accoglie con favore la comunicazione della Commissione intitolata "Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente"[3], e prende atto dell'intenzione della Commissione di elaborare, in stretta cooperazione con l'Alto rappresentante e l'Agenzia europea per la difesa, una tabella di marcia per la sua attuazione. Sottolinea in particolare l'esigenza di garantire la piena e corretta attuazione delle due direttive in materia di difesa del 2009, "tra l'altro al fine di aprire il mercato ai subappaltatori di tutta Europa, assicurare economie di scala e consentire una migliore circolazione dei prodotti della difesa".

Il Consiglio europeo esprime la convinzione che la ricerca nel settore civile e in quello della difesa si rafforzino a vicenda, e si compiace dell'intenzione della Commissione di valutare in che modo i risultati ottenuti nell'ambito di Orizzonte 2020 possano andare anche a vantaggio delle capacità industriali nel settore della difesa e della sicurezza. "Invita la Commissione e l'Agenzia europea per la difesa a collaborare strettamente con gli Stati membri al fine di elaborare proposte volte a stimolare ulteriormente la ricerca a duplice uso".

Per quanto concerne lo sviluppo di norme e procedure di certificazione per il materiale di difesa, che riducano i costi, armonizzino la domanda e rafforzino l'interoperabilità, "l'Agenzia europea per la difesa e la Commissione elaboreranno una tabella di marcia per lo sviluppo di norme industriali per la difesa entro il 2014". La stessa Agenzia per la difesa, insieme alla Commissione e agli Stati membri, metterà a punto opzioni per abbassare i costi della qualificazione militare, anche accrescendo il riconoscimento reciproco tra Stati membri. Dovrebbe riferire al Consiglio su entrambe le questioni entro la metà del 2014.

Quanto alle PMI, il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di un loro accesso al mercato transfrontaliero e auspica che esse possano avvalersi appieno delle possibilità offerte dal diritto dell'UE

[3] COM (2013) 542

in materia di subappalti e licenze generali di trasferimento, invitando la Commissione a vagliare la possibilità di misure supplementari che aprano le catene di approvvigionamento alle PMI di tutti gli Stati membri.
Il Consiglio europeo sottolinea infine l'importanza delle disposizioni volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento per lo sviluppo della cooperazione e pianificazione a lungo termine, nonché per il funzionamento del mercato interno della difesa. "Accoglie con favore la recente adozione, nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa, di un accordo quadro potenziato sulla sicurezza dell'approvvigionamento e invita la Commissione a elaborare, insieme agli Stati membri e in cooperazione con l'Alto rappresentante e l'Agenzia per la difesa, una tabella di marcia per un regime globale di sicurezza dell'approvvigionamento a livello dell'UE".

Il Consiglio europeo invita infine il Consiglio, la Commissione, l'Alto rappresentante, l'Agenzia europea per la difesa e gli Stati membri ad adottare, ciascuno per le proprie sfere di competenza, "misure risolute e verificabili per attuare gli orientamenti suesposti. Il Consiglio europeo valuterà i progressi concreti su tutte le questioni nel giugno 2015 e fornirà ulteriori orientamenti sulla base di una relazione del Consiglio fondata su contributi della Commissione, dell'Alto rappresentante e dell'Agenzia europea per la difesa".

5. La tabella di marcia

Questa, in ordine cronologico, la tabella degli adempimenti e delle misure da adottare in fase di implementazione delle conclusioni del Consiglio europeo:

Scadenza	Fonte	Misura
Giugno 2014	Comunicazione congiunta Commissione e Alto rappresentante	Strategia per la sicurezza marittima dell'UE
Metà 2014	Agenzia europea per la difesa	Tabella di marcia per lo sviluppo di norme industriali per la difesa e opzioni per abbassare i costi della qualificazione militare
2014	Stati membri, Commissione, Agenzia spaziale europea	Creazione di un gruppo di utenti nel campo della comunicazione satellitare
2014	Alto rappresentante (Commissione e Agenzia per la difesa)	Quadro strategico in materia di ciberdifesa
2014	Alto rappresentante e Agenzia per la difesa	Quadro politico per la pianificazione della difesa, in coerenza con i processi esistenti della NATO
Fine 2014	Agenzia europea per la difesa	Riferisce al Consiglio su ulteriori, possibili modalità di cooperazione sulla messa in comune e la condivisione
Giugno 2015	Consiglio europeo	Valutazione dei progressi globali in tema di difesa e adozione di ulteriori orientamenti
2015	Alto rappresentante (Commissione)	Valutazione dell'impatto dei cambiamenti nell'ambiente globale e relazione al Consiglio su sfide e opportunità per l'UE
2016	Stati membri e Commissione	Integrazione del RPAS nel sistema aeronautico europeo
2020-2025	Stati membri	Sviluppo di sistemi aerei a pilotaggio remoto (RPAS)