

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## 4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

---

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO SULLE LINEE  
DI SVILUPPO DELLA DIFESA EUROPEA AL  
TERMINE DEL SEMESTRE DI PRESIDENZA  
ITALIANA DELL'UNIONE EUROPEA

55° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 FEBBRAIO 2004

---

**Presidenza del presidente CONTESTABILE**

**I N D I C E****Comunicazioni del Governo sulle linee di sviluppo della difesa europea al termine del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 13, 17
* GUBERT ( <i>UDC</i> ) . . . . .	14
* MANZELLA ( <i>DS-U</i> ) . . . . .	13
* MARTINO, <i>ministro della difesa</i> . . . . .	3, 15

---

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Alleanza Popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur.*

*Interviene il ministro della difesa Martino.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni del Governo sulle linee di sviluppo della difesa europea al termine del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca comunicazioni del Governo sulle linee di sviluppo della difesa europea al termine del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Do pertanto la parola al Ministro della difesa.

MARTINO, *ministro della difesa*. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero preliminarmente ringraziare il Presidente della Commissione ed il senatore Manzella, che si è fatto promotore dell'odierna audizione su un tema cui tengo particolarmente.

Affrontare il tema delle linee di sviluppo della politica europea di sicurezza e difesa significa guardare al rafforzamento dell'Unione europea come entità politica. Lo faremo con particolare riferimento ai risultati conseguiti nel semestre di Presidenza italiana, che, proprio nel settore della difesa, ha registrato progressi molto significativi e forse non pienamente conosciuti.

Da tempo la sicurezza e dunque la difesa sono percepite quali esigenze primarie della nostra società, una necessità strategica che può essere assicurata solo in un contesto allargato a solide alleanze, *in primis* l'Unione europea e la NATO. Incidentalmente, vorrei ricordare che questo è stato il primo obiettivo politico che si è cercato di perseguire a livello europeo mezzo secolo orsono con la Comunità europea di difesa, poi sfortunatamente fallita nel 1954 per via della mancata ratifica da parte del Parlamento francese.

La capacità dell'Unione europea di prevenire o gestire situazioni di crisi o di conflittualità al di fuori dei suoi confini si è affermata quale elemento fondamentale di un impegno coerente nei confronti della comunità internazionale. Strumento essenziale per attuarlo è quello di una specifica Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD).

Le linee di indirizzo in materia, a partire dal Consiglio di Laeken, già illustrate in questa sede ed intraprese con sanzione parlamentare, avevano evidenziato la necessità di continuare nel rafforzamento di una politica di difesa europea, concentrandosi sostanzialmente sull'obiettivo delle cosiddette «missioni di Petesberg», vale a dire missioni umanitarie, di mantenimento della pace e di gestione delle crisi, ivi comprese operazioni di ripristino della pace.

Per conseguire tale obiettivo, il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 assunse la decisione di costituire una Forza di reazione rapida e definì come *Headline Goal* la capacità di schierare, a partire dal 2003, una forza sino a livello di un Corpo d'armata, entro 60 giorni e per un periodo non inferiore ad un anno, oltre al necessario ed indispensabile supporto aeronavale.

L'obiettivo di Helsinki è stato raggiunto da un punto di vista quantitativo. Tuttavia, da quanto emerso nell'ambito del Consiglio affari generali e relazioni esterne (CAGRE) del 19 maggio dello scorso anno, l'Unione, pur essendo dotata di una capacità operativa che consente di coprire l'intera gamma delle «missioni di Petesberg», soffre ancora di alcune limitazioni dovute ai tempi di spiegamento di consistenti forze aeree su territori molto distanti ed alla capacità di condotta delle operazioni di più alto livello di intensità.

In aggiunta, il mutato scenario geostrategico ha reso necessaria una revisione degli obiettivi a suo tempo definiti per meglio contrastare le minacce asimmetriche e non convenzionali alla stabilità del continente.

Dunque, anche se con qualche limite ed incertezza, la potenzialità europea sta diventando una realtà. Lo testimoniano il livello di operatività raggiunto e l'effettiva capacità dimostrata con le tre operazioni europee di gestione delle crisi, due di intervento militare tradizionali ed una di polizia, svolte con successo nel 2003: l'operazione militare autonoma ARTEMIS in Bunia, nella Repubblica democratica del Congo, prima missione fuori dai confini d'Europa; la missione di polizia civile *European Union Police Mission* (EUPM), in Bosnia; l'operazione militare denominata CONCORDIA, nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia, cui la NATO ha contribuito con assetti e capacità.

L'ARTEMIS si è conclusa con il conseguimento di tutti gli obiettivi e con il miglioramento delle condizioni di sicurezza locali. L'operazione ha consentito lo spiegamento tempestivo di una presenza rafforzata dell'ONU, l'avvio del processo di pace e l'insediamento dell'istituzione transitoria a Kinshasa.

In tale missione, l'Unione ha dimostrato di poter intervenire tempestivamente, su richiesta del Segretario generale, a sostegno delle Nazioni Unite. Essa resta impegnata a promuovere il processo di pace con tutti gli strumenti di cui dispone e ha avviato la preparazione di un eventuale sostegno alla creazione di un'unità di polizia integrata.

La missione di polizia EUPM in Bosnia-Erzegovina ha continuato a svolgersi, nel secondo semestre dello scorso anno, il suo mandato di in-

quadramento, sostegno e controllo della polizia locale, contribuendo ai suoi progressi verso gli *standard* europei.

L'operazione CONCORDIA, nella Repubblica ex-jugoslava di Macedonia, prima missione militare dell'Unione, si è conclusa con successo il 15 dicembre scorso. L'operazione ha, tra l'altro, consentito di verificare sul campo la possibilità che l'Unione europea metta in atto un'operazione facendo ricorso ai mezzi e alle capacità della NATO e, quindi, di testare efficacemente la loro cooperazione in attuazione degli accordi permanenti.

In stretta cooperazione e d'intesa con le autorità della FYROM, l'Unione ha deciso di rimanere impegnata nella zona, anche dopo il 15 dicembre, avviando la missione di polizia PROXIMA che ha il compito di sostenere lo sviluppo di un servizio di polizia efficiente su *standard* europei. L'operazione pone in particolare evidenza l'importanza della MSU (Unità specializzata multinazionale) e la considerazione che ad essa viene riservata in Europa.

Dal 19 al 25 novembre si è tenuta anche la prima esercitazione congiunta Unione europea – NATO di gestione delle crisi per verificare, nell'eventualità di un'operazione diretta dall'Unione europea con ricorso ai mezzi ed alle capacità della NATO, le capacità dell'Unione nella pianificazione strategica e nel coordinamento di strumenti civili e militari. L'esercitazione ha anche consentito di testare l'interazione tra l'Unione europea e la NATO, a livello strategico politico-militare, in base agli accordi permanenti di consultazione e cooperazione in situazioni di crisi.

Il processo di acquisizione di una concreta capacità di difesa europea prosegue dunque con concretezza, non disgiunta dalla consapevolezza che l'Unione deve rimanere concretamente impegnata a favore di un partenariato transatlantico costruttivo ed equilibrato.

Il percorso per arrivare a tale risultato è stato assai impervio.

In realtà, il 1° luglio 2003, il semestre di Presidenza italiana non si era aperto sotto i migliori auspici nel settore della difesa e sicurezza.

Sul piano generale, la situazione internazionale risentiva ancora pesantemente dei violenti strappi al tessuto comunitario prodotti dall'intervento alleato in Iraq e dal cosiddetto «Vertice dei quattro» (Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo), tenutosi a Bruxelles il 29 aprile, nonché delle sostanziali divergenze anche nell'ambito della Conferenza intergovernativa sulle questioni della clausola di solidarietà e della cooperazione strutturata. Sul piano specifico della PESD pesavano, poi, i ritardi accumulati e la differenza di posizioni riguardo alle relazioni Unione europea-NATO, con i relativi riflessi sulle capacità europee di gestione delle crisi, nonché in tema di adeguamento delle capacità militari dell'Unione ed in merito all'istituzione di un'Agenzia europea per gli armamenti.

In linea con l'impostazione politica del Governo ho impartito precise direttive, per affrontare il semestre di Presidenza, perseguendo i seguenti obiettivi di fondo: ricucire le divergenze in ambito europeo, far progredire in maniera sostanziale la PESD, salvaguardare il rapporto

transatlantico, rafforzando la relazione sinergica tra l'Unione europea e la NATO.

Conseguentemente, è stato messo a punto un serrato programma di mie visite ed incontri bilaterali, soprattutto in preparazione della riunione ministeriale informale di Roma, del 3-4 ottobre 2003. Ho visitato Londra, Bruxelles, Parigi, Berlino e Madrid per incontri con i miei omologhi e per illustrare i documenti propositivi predisposti dalla Presidenza sulle capacità militari, sulla capacità europea di pianificazione delle operazioni, sull'Agenzia per gli armamenti.

Tali incontri sono risultati particolarmente utili per ricondurre nel corretto alveo istituzionale europeo il dibattito sulle problematiche più delicate, così favorendo la ricomposizione delle relazioni e l'ottimo esito della Riunione di Roma, che ha posto le basi per le intese poi effettivamente raggiunte in occasione della riunione del Consiglio affari generali e relazioni esterne - Difesa del 17 novembre.

Particolare attenzione è stata altresì dedicata ai rapporti con il Parlamento europeo, tenuto al corrente e consultato sul programma, sull'attività e sui risultati della Presidenza italiana, in un incontro a Roma, il 29 ottobre, con una delegazione della Commissione esteri e difesa ed in una mia audizione a Bruxelles, il 25 novembre, presso la stessa Commissione.

Uno degli obiettivi primari dell'azione italiana nel semestre di Presidenza è stato lo sviluppo armonioso della cooperazione tra NATO e Unione europea, in uno stretto rapporto di complementarità. Al riguardo, è ormai generalmente condiviso il concetto che il progressivo consolidamento della PESD deve contribuire anche a rafforzare il pilastro europeo della NATO, secondo una logica volta a valorizzare le sinergie e ad evitare le duplicazioni.

In tale quadro, uno dei risultati più significativi dei lavori è proprio rappresentato dall'aver definito, in attuazione dei contenuti degli accordi «*Berlin Plus*», le procedure di accesso alle capacità della NATO per operazioni a guida europea.

Sul delicatissimo tema delle capacità di pianificazione e condotta delle operazioni, sul quale tante divergenze ed aspre polemiche erano sorte a seguito della cosiddetta «proposta Tervuren», la Presidenza italiana, dopo un'attenta e paziente opera di mediazione e ricucitura, ha elaborato il documento «*Proposal for the establishment of a cell for the planning and conduct of operations*». Esso si proponeva di conciliare le due posizioni, dei «quattro» e britannica, concettualmente molto distanti fra loro, e di salvaguardare, attraverso i tre principi di «*no-duplication, no-discrimination, no-decoupling*», il rapporto UE/NATO sulla base delle intese «*Berlin Plus*».

Anche se alla fine la soluzione concordata al Consiglio europeo di dicembre ha recepito solo una parte della proposta italiana, quest'ultima ha consentito di raggiungere una soluzione ben accetta alla NATO ed al Consiglio europeo, che prevede: la costituzione di una «cellula di pianificazione» per operazioni UE all'interno di SHAPE; una seconda strut-

tura con soli rappresentanti dei Paesi dell'Unione operativa all'interno dello *European Military Staff*, in grado di assumere la responsabilità di pianificare una missione militare solo quando la NATO dovesse decidere di non assumerne la guida; una cellula di programmazione presso ciascuno dei cinque comandi operativi già esistenti in altrettanti Paesi dell'Unione europea, tra cui l'Italia, con la previsione di rinforzare all'occorrenza quella designata a gestire una missione autonoma europea.

Completa il quadro di complementarità UE-NATO quanto deciso nell'ambito delle riunioni del Gruppo sul *Capabilities Development Mechanism* (CDM), che conferma l'importanza di uno sviluppo coerente e di un reciproco rafforzamento delle capacità militari dell'Unione europea e della NATO, ove i requisiti si sovrappongono.

In tale contesto, va altresì inserita la riuscita azione per acquisire e consolidare la piena e reciproca partecipazione del Segretario generale della NATO e del Segretario generale per la PESC, alle riunioni dei Ministri della difesa delle due organizzazioni.

Nella medesima ottica, si è inaugurata la prassi di riunioni a livello di Ministri della difesa della Trojka con i cinque Paesi non facenti parte dell'Unione, ma membri della NATO (Turchia, Romania, Bulgaria, Norvegia e Islanda), al termine di ciascuna riunione ministeriale/difesa europea. Questa è una di quelle cose che abbiamo inaugurato in occasione della riunione informale svoltasi a Roma.

Un altro passaggio essenziale compiuto in ambito PESD nel semestre di Presidenza italiana è la dichiarazione comune sulla cooperazione UE-ONU nella gestione delle crisi, firmata il 24 settembre.

La dichiarazione comune, preparata dalla Presidenza italiana e dal Segretariato generale dell'ONU, fornisce un quadro strutturato per la consultazione e la cooperazione, con specifico riguardo alla prevenzione dei conflitti e alla ricostruzione postbellica, e prepara il terreno per un'azione più efficace di supporto dell'Unione europea alle iniziative delle Nazioni Unite nelle aree di crisi. Essa individua quattro settori in cui le relazioni tra le due organizzazioni andrebbero rafforzate: pianificazione, formazione, comunicazione e migliori prassi, definendo una cooperazione concreta per operazioni specifiche con le Nazioni Unite.

E non solo: nelle conclusioni del 17 novembre sulla PESD, il Consiglio ha sottolineato l'importanza che annette alla cooperazione UE-OSCE nella prevenzione dei conflitti, nella gestione delle crisi e nel ripristino postbellico.

Sono stati, inoltre, compiuti ulteriori progressi nel rafforzamento del dialogo e della cooperazione con i *partners* mediterranei, come illustrato nella relazione approvata dal Comitato politico per la sicurezza (CPS), il 28 novembre, in vista della sesta Conferenza ministeriale euro-mediterranea tenutasi a Napoli il 2 e 3 dicembre 2003.

Ciò grazie all'intensa attività svolta dalla Presidenza italiana per sensibilizzare l'attenzione sul Mediterraneo che si è sviluppata: nel Seminario sulla PESD ed il Mediterraneo, tenutosi a Bruxelles il 18 settembre, nel Seminario sulla sicurezza, la stabilità e la cooperazione nella re-

gione del Mediterraneo, svoltosi a Roma il 25 settembre, e nella prima riunione della Trojka del Comitato politico per la sicurezza con i *partner* mediterranei, tenutasi il 1° ottobre.

È su queste basi di chiarezza sulla collocazione armonica della PESD nel contesto delle relazioni internazionali e delle alleanze già in vita che si sono sviluppati nel semestre italiano i lavori anche in altri delicati settori, che hanno portato alla definizione da parte del Consiglio, del Segretariato e della Commissione di tre documenti di grande rilievo.

Il primo è costituito dalla bozza del nuovo Trattato dell'Unione europea, prodotta dalla Conferenza intergovernativa (CIG), sulla base del progetto per una Costituzione presentata a Salonicco dalla Convenzione europea.

Il capitolo del Trattato sulla politica estera di sicurezza e difesa ha raccolto unanime consenso e si può, pertanto, considerare approvato, anche perché, accogliendo la proposta della Presidenza italiana, è stato comunemente concordato che i capitoli approvati, con ogni probabilità, non dovranno essere ridiscussi in futuro.

In merito ai contenuti, l'Italia ha mediato tra tante posizioni e richieste differenti senza però mai rinunciare alla posizione ferma e determinata di non consentire passi indietro. Una serie di veti incrociati e di irrigidimenti su interessi nazionali o su questioni note e prevedibili non hanno, tuttavia, consentito di ottenere l'approvazione del nuovo Trattato. Ciò ha dato spazio all'ipotesi che, per superare lo stallo, un «nocciolo duro» di Paesi apra la strada dell'integrazione comunitaria, configurando un'Europa a due velocità. Una soluzione che, anziché risolvere i problemi, potrebbe crearne di nuovi.

Non siamo, invece, pregiudizialmente contrari ad ipotesi di Cooperazioni strutturate nell'ambito della PESD. Esse potrebbero essere realizzate dagli Stati membri che rispondono a criteri elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto tra loro impegni di maggiore valenza e cogenza. È però chiaro che queste cooperazioni strutturate nel campo della difesa possono essere condivise solo a condizione che vi siano delle chiare regole prestabilite, note in anticipo, in modo che chi sia in grado di rispettarle possa, in ogni momento, aderirvi senza preclusione alcuna.

In tale nuova concezione, di rilevante importanza, possono trovare inquadramento le recenti iniziative di alcuni Paesi dell'Unione di costituire su base bi-multi-laterale nuovi reparti europei, aperti alla partecipazione degli altri *partner*.

Ritengo che iniziative di questo genere, anche se perseguite da un ristretto numero di Paesi, non vanifichino i risultati raggiunti dall'Unione con la Presidenza italiana e che non costituiscano fattori dissociativi rispetto all'intesa che vi deve essere tra tutti i Paesi *partner*.

Esse, comunque, non dovranno essere prodromiche di un'Europa a più velocità, in cui un direttorio voglia sostituirsi alla corralità ed alla partecipazione attiva e costruttiva di tutti i Paesi dell'Unione, ormai allargata a 25. Siamo, invece, pienamente concordi con iniziative di limi-

tati gruppi di Paesi, non intese all'esclusione degli altri, bensì a porre le basi per la partecipazione di tutti.

In questo senso ci siamo mossi noi stessi quando abbiamo proposto, unitamente ad altri quattro *partners* europei, una iniziativa per la creazione di una Forza di gendarmeria europea, di cui parlerò più avanti.

Così consideriamo positivamente l'iniziativa che vede, proprio oggi, in corso, a Berlino, il vertice tra il Cancelliere tedesco, il Presidente francese e il *Premier* britannico, ove tra gli argomenti in discussione vi è la costituzione di alcune unità di *élite*, di circa 1.500 uomini ciascuna, in grado di essere impiegate, in 15 giorni, per operazioni di elevata intensità. Fra l'altro, l'iniziativa si pone apprezzabilmente nell'ottica di una specifica nell'ottica di una specifica, tradizionale attenzione dei Paesi proponenti all'area africana. In realtà, si tratta di un'iniziativa non del tutto nuova, che potrebbe contribuire a dare un'ulteriore spinta al processo di costituzione di adeguate capacità per la difesa europea.

Essa è già stata presentata lo scorso venerdì al Comitato politico e di sicurezza (COPS) dell'Unione europea, che ne ha avviato l'esame congiunto a 25. Per parte italiana, siamo già ad un'avanzata fase di valutazione in vista di una partecipazione con adeguata disponibilità e con le necessarie capacità richieste.

Il secondo documento, di assoluta rilevanza innovativa, è quello sulla strategia di sicurezza dell'Unione europea che il segretario generale alto rappresentante Solana ha presentato a Salonicco e che definisce il nuovo concetto strategico, prevedendo un ampliamento della tipologia di missioni da condurre e delle possibili aree di intervento.

Il documento, dal titolo «Un'Europa più sicura in un mondo migliore», tiene conto del sensibile cambiamento intervenuto nel contesto globale della sicurezza negli ultimi anni e delle nuove minacce «non convenzionali» alla pace, alla stabilità e alla sicurezza, che un singolo Stato non potrà facilmente contrastare da solo. La globalizzazione, se da un lato offre immense possibilità per diffondere pace e libertà, dall'altro rende più complessi alcuni problemi interni e porta alla ribalta nuovi rischi. Conflitti regionali, terrorismo, degrado ambientale e competizione per l'approvvigionamento delle risorse sono e saranno i nuovi rischi cui l'Europa dovrà far fronte.

La versione finale del documento presentato dal segretario generale Solana approvata dal Consiglio dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea del 12 dicembre 2003, confermando i rischi multiformi derivanti dalla globalizzazione, si apre con una più circostanziata ed articolata analisi delle sfide globali e delle minacce di fondo: il terrorismo internazionale, minaccia strategica, capace di provocare «illimitata violenza e distruzioni di massa»; i conflitti regionali; la proliferazione delle armi di distruzione di massa; la criminalità organizzata, problema assai grave quando, come sempre più frequentemente accade, il flusso di masse di immigrati verso l'Europa ed i traffici illeciti di armi e stupefacenti si intersecano tra loro, realizzando pericolosissime sinergie.

Per una risposta a queste minacce tre sono gli obiettivi strategici, definiti, con un linguaggio attento a non urtare le sensibilità dei nuovi vicini dell'Unione, divenuti tali in seguito al suo allargamento: espandere la zona di sicurezza attorno all'Europa; dare più forza all'ordine internazionale, con un «effettivo sistema multilaterale»; dare credibilità all'ONU, dotandola di mezzi adeguati e sostenendone le decisioni con l'applicazione delle necessarie misure nei confronti degli Stati che non ne rispettano le risoluzioni.

È assai innovativo il concetto di affrontare le minacce non soltanto militarmente e di costruire la sicurezza nelle aree vicine ponendo esplicitamente, quale obiettivo strategico imprescindibile, la risoluzione del conflitto arabo-israeliano e l'ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace, incentrato sullo strumento della Carta delle Nazioni Unite.

Il terzo documento, il *White Paper* della Commissione europea sullo spazio, sottolinea quanto sia essenziale per l'Unione non rimanere emarginata in tale settore strategico.

I Paesi europei non possono più ignorare la realtà dello spazio, anche se devono prendere atto che la consistenza dei costi e degli sforzi per rimanere al passo con gli Stati Uniti e con i Paesi emergenti nel settore, come la Cina, sono elevatissimi e rendono pertanto imprescindibile la loro stretta cooperazione.

Per consentire all'Unione di inserirsi con un ruolo di protagonista nel campo spaziale, sono individuate importanti iniziative, dai trasporti e dal monitoraggio ambientale ai programmi GALILEO e *Global Monitoring for the Environment and Security* (GMAE) sviluppati congiuntamente dall'Unione e dalla *European Space Agency* (ESA).

Il documento propone dunque una *European Space Policy* attuata sulla base di un programma pluriennale che definirà priorità ed obiettivi, indicando ruoli, responsabilità e modalità di finanziamento, con un appello alla mobilitazione a tutte le componenti del settore.

Signor Presidente, onorevoli senatrici e senatori, il semestre di Presidenza italiana è risultato indiscutibilmente fecondo e produttivo. Oltre che sulle operazioni e sulle relazioni esterne e transatlantiche, di cui ho parlato, il programma in tema di PESD si è sviluppato anche sull'importante tema delle capacità militari dell'Unione.

È stato, finalmente, avviato il meccanismo per lo sviluppo delle capacità e, in questo contesto, la Presidenza italiana ha dato forte impulso al proseguimento degli sforzi per il raggiungimento dell'*Helsinki Headline Goal* e degli ulteriori obiettivi di medio termine.

Ferma restando questa esigenza preponderante di miglioramento qualitativo e quantitativo riconosciuta dal Consiglio, l'incremento di capacità va conseguito nel rispetto dei principi di reciproca interoperabilità. Il 17 novembre il Consiglio, grazie ad un'intensa e sinergica azione di propulsione e mediazione condotta da Difesa ed Esteri, ha accolto con favore l'impostazione del documento presentato dalla Presidenza italiana dal titolo «*A Path for Further Achievements in European Capabilities*»,

le cui linee guida politico-militari dovranno essere sviluppate quest'anno. Nel documento viene sottolineato come lo sviluppo delle capacità militari resta la questione più importante nell'agenda PESD e viene disegnato un percorso, con traguardo finale nel 2010, per l'acquisizione e l'adeguamento delle capacità necessarie per migliorare: la disponibilità, la dispiegabilità, la sostenibilità e l'interoperabilità delle forze; in sintesi, la piena interoperabilità delle risorse umane, degli equipaggiamenti e della dottrina.

Sono obiettivi complessi ed assai ambiziosi, in particolare nel campo delle forze e del sistema di comando e controllo.

Rispetto all'obiettivo originale, esiste ancora un *gap* da colmare nelle capacità essenziali (*key capabilities*), ma dovranno anche essere previsti ulteriori contributi per tener conto delle nuove minacce individuate.

Con particolare riferimento ai nuovi contributi nazionali «di eccellenza» per incrementare le capacità dell'Unione, l'Italia ha dato prova e forte impulso sostenendo la valenza delle *Multinational Specialised Units* (MSU) e rendendo disponibile per le esigenze dell'Unione un reparto a livello di reggimento. Come noto, la MSU è una componente specializzata della Polizia militare, che darà all'Unione europea una capacità militare di polizia ordinaria, ponte tra le forze dedicate esclusivamente al combattimento e le strutture di sola polizia.

Grazie all'esperienza dell'Arma dei carabinieri, riconosciuta a livello internazionale, la Difesa italiana ha presentato il documento «Dottrina e procedure della MSU»: un'iniziativa di particolare pregio che in ambito europeo rappresenta una novità assoluta.

All'iniziativa italiana, accolta con favore, ha prontamente risposto la Francia con la proposta di una Forza di gendarmeria europea (FGE), cioè di una capacità europea che integri e valorizzi, per missioni di stabilizzazione e prevenzione, forze di sicurezza interna e di ordine pubblico come la *Gendarmerie* francese, i Carabinieri, la *Marechaussee Royale Neerlandaise*, la *Guardia Nacional Republicana* portoghese, la *Guardia Civil* spagnola.

Concordando pienamente con la proposta e tenendo conto delle esperienze e capacità maturate dall'Italia con le MSU, oltre al contributo di forze è stata offerta la disponibilità dell'organizzazione addestrativa dell'Arma ed il suo concorso alla realizzazione di un sistema di comando e controllo *framework*, proiettabile, a livello di brigata o divisione.

La gestione del progetto è stata affidata in ambito nazionale al Comando generale dell'Arma dei carabinieri, con l'obiettivo di acquisire la *leadership* dell'iniziativa.

Una prima «Ipotesi di studio per la costituzione di una Forza di gendarmeria europea» è stata presentata ed i lavori procedono alacremente.

La Forza di gendarmeria europea (FGE) si configura come un ulteriore strumento per la gestione delle crisi: il quadro d'impiego prevede l'assolvimento di missioni di sicurezza pubblica (come il mantenimento

dell'ordine pubblico e la polizia giudiziaria), di protezione della popolazione locale, dei cittadini europei residenti all'estero o di forze europee non-militari, di lotta contro la criminalità organizzata e contro il terrorismo, ad integrazione delle forze di polizia locali o in loro sostituzione se non più in grado di operare.

L'Italia ha offerto anche di ospitare il quartier generale della Forza di gendarmeria europea, che avrà carattere multinazionale e potrà presentarsi come un assetto «autonomo», impiegabile sia da parte dell'Unione europea, sia da parte delle altre principali organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, NATO, OSCE).

Il 17 novembre il Consiglio affari generali e relazioni esterne ha deciso inoltre la nascita di un'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti. L'Agenzia, che costituisce un altro tassello fondamentale ed indispensabile per favorire lo sviluppo e l'acquisizione di nuove capacità militari, fatte salve le competenze degli Stati membri in materia di Difesa, sarà costituita nel corso del 2004. I Ministri della difesa, nell'ambito del Consiglio, sono responsabili dell'Agenzia, a sostegno della PESC, della PESD e delle capacità di difesa europee in generale.

Il Consiglio ha inoltre deciso di istituire un apposito «*establishment team*» per la creazione dell'Agenzia (AET). Questo *team* agirà sotto l'autorità del Segretario generale – Alto rappresentante e sottoporrà ai competenti organi del Consiglio proposte in modo da consentire le decisioni del Consiglio stesso entro giugno 2004. Sul piano politico mi sembra di poter affermare che, anche se si dovrà ancora attendere il completamento dei lavori di precisazione e dettaglio da parte dell'«*establishment team*», la decisione di creare l'Agenzia è ormai presa ed è confermato l'impegno di avviarne l'attività nel corso di quest'anno.

Vorrei a questo punto fare un breve cenno ad una questione che è emersa sul ruolo dei Ministri della difesa sia nell'ambito dell'Agenzia, sia nel più ampio contesto della PESD. La questione, che evidentemente ha varie implicazioni politiche, giuridiche e istituzionali, è stata dibattuta in più occasioni. Seppur con sfumature diverse, è emersa la consapevolezza che, proprio le prospettive di sviluppo della dimensione di difesa e sicurezza europea pongono l'esigenza di un ruolo centrale d'indirizzo politico per i Ministri della difesa, non solo in relazione all'attività dell'Agenzia, ma anche, più in generale, alle problematiche operative della politica di sicurezza e difesa europea. La questione necessita di ulteriori approfondimenti nei fori più appropriati.

In connessione con il tema dell'Agenzia, vorrei fare anche cenno al problema dell'adeguamento delle risorse finanziarie al perseguimento degli obiettivi di sicurezza e di gestione delle crisi. Infatti, se l'Unione vuole dotarsi delle capacità necessarie per i suoi fini strategici, i bilanci nazionali dovranno essere adeguati. In sintesi, è chiaro che non esiste un sistema efficace di difesa europea a costo zero.

Alla riunione del Consiglio affari generali e relazioni esterne del 17 novembre è stata esaminata anche l'importante iniziativa di avviare una

politica di formazione del personale dell'Unione europea nel settore della PESD, recependo l'invito del Consiglio europeo di Salonicco di promuovere lo sviluppo di una cultura europea della sicurezza nel contesto PESD, mediante una politica coordinata di formazione dell'Unione europea comprendente la dimensione sia civile che militare della PESD stessa. Proposte assai ambiziose, come quella di un'accademia europea per la sicurezza e la difesa o il progetto italiano per una Scuola superiore di Stato maggiore europea, dovranno essere esaminate dal Consiglio.

In conclusione, ora che il semestre di Presidenza italiana è ormai terminato da alcune settimane, ritengo di poter affermare che nel settore della PESD sono stati conseguiti una serie di risultati molto importanti e che sono stati già delineati nuovi e precisi impegni per il futuro.

Si può dunque essere moderatamente ottimisti: anche se con qualche lentezza ed incertezza, la PESD sta procedendo sulla giusta strada.

In tale percorso, la capacità operativa, obiettivo chiave dello sviluppo generale della PESD, è rafforzata da accordi permanenti che forniscono il quadro per il partenariato strategico tra l'Unione europea e la NATO nella gestione delle crisi. In tal senso, la Presidenza italiana ha valorizzato l'importanza del rapporto UE-USA, che si basa sulla condivisione di valori fondamentali e di interessi essenziali, sottolineando come la valutazione comune della minaccia sia premessa indispensabile per una pianificazione strategica comune.

Su tali basi non sarà difficile raggiungere l'obiettivo sintetizzato nel titolo stesso del documento del segretario generale Solana, che ho prima ricordato: «Un'Europa sicura in un mondo migliore».

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Ministro, per l'ampia ed esauriente esposizione.

Onorevoli colleghi, tenuto conto del limitato tempo a nostra disposizione, propongo di procedere con le richieste di chiarimenti dei senatori Manzella e Gubert, che per primi hanno chiesto di intervenire; concorderemo poi con il Ministro un'altra occasione d'incontro.

Se non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

MANZELLA (DS-U). Signor Presidente, in relazione alla portata dell'ampia relazione del Ministro, desidero innanzi tutto ringraziarlo per questo suo impegno. Un impegno che definirei come «quadro», perché tutto il lavoro delle Commissioni difesa dovrebbe costantemente tenere presente il quadro europeo delineato dal Ministro e tutto ciò che non lo tenga presente è destinato di per sé ad essere obsoleto.

Il Ministro ha affermato che la difesa è al principio dell'unione politica. Nel cinquantenario della morte di Alcide De Gasperi, mi piace ricordare quel documento pubblicato alcuni giorni orsono, in cui De Gasperi scriveva: sto morendo con una spina nel cuore, questa spina è la mancata realizzazione della CED, la Comunità europea di difesa. Ma De Gasperi in quello stesso documento diceva una cosa ipermoderna: cioè che la difesa europea dovesse essere qualcosa di più della NATO.

L'Italia, in questo suo semestre di Presidenza, ha svolto nel settore della Difesa un ruolo che io definirei tradizionale, cioè un ruolo federatore. L'Italia non ha bisogno di vestirsi con le penne del pavone: dallo storico accordo anglo-francese di Saint Malo, è partito il processo di difesa europea. Però l'Italia in questo semestre ha saputo aggiungere un tocco in più, una capacità anche giuridico-istituzionale di arrivare alle conclusioni utili per l'Unione. E di ciò l'opposizione dà volentieri atto; così come deve constatare che l'audizione odierna del Ministro coincide con la convocazione di un Vertice a cui noi siamo assenti.

Ho apprezzato il realismo con cui il Ministro ha affermato che certi risultati preannunciati del Vertice di Berlino possono essere utili all'Europa e anche all'Italia. Questo è certamente vero, come è certamente vero il fatto che noi a Berlino oggi non siamo. Tale Vertice è importante (mi pare che lo stesso Ministro l'abbia rilevato) perché si dà la prima risposta esecutiva al progetto di cooperazione strutturata. Tutto è flessibile in Europa: l'Europa non ha mai avuto bisogno di formalità né di *starter* alla partenza, l'Europa si è fatta di fatto, se mi si consente l'espressione. E allora, qual è il momento *clou* del Vertice di Berlino? È la formazione delle unità di combattimento, delle unità di *élite*, già comprese nel Protocollo sulle cooperazioni (questa sorta di stralcio costituzionale rispetto al progetto di Costituzione europea), entro il 2007, con elementi di supporto e logistica, capaci di intraprendere missioni PESD entro un termine che va dai 5 ai 30 giorni.

Ebbene, a fronte di questa proposta concreta che ci sarà fatta, qual è la risposta italiana negli stessi termini di concretezza? Mi risulta che ci sia stato offerto addirittura il comando di una delle unità di combattimento. Ed allora, qual è concretamente la risposta italiana a queste proposte?

Lo stesso discorso riguarda l'Agenzia degli armamenti nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa. Sappiamo che, per quanto concerne l'*establishment team*, una nomina è già stata fatta e che, nel braccio di ferro franco-inglese, ha prevalso l'Inghilterra. Sappiamo anche bene tutti che chi governa una struttura che deve fondare una Agenzia operativa è in realtà colui che le dà la sua impronta. Anche su questo argomento, allora, vi è una domanda concreta nonché la necessità di avere una risposta concreta da parte italiana, perché poi i fatti hanno il loro realismo. Qualche tempo fa il presidente Chirac ha acconsentito a fermare un certo progetto di portaerei francese e di realizzare insieme agli inglesi una portaerei anglo-francese a propulsione convenzionale, rinunciando alla propulsione nucleare. Ed allora, anche su questo argomento, sia pure con i problemi – che conosciamo tutti – di ristrettezze di bilancio, quali sono le nostre proposte politiche concrete e coerenti con quel ruolo istituzionale che abbiamo egregiamente svolto nell'ultimo semestre?

GUBERT (*UDC*). Condivido con il senatore Manzella la valutazione positiva dell'azione del Governo e del Ministro sui passi avanti che la Pre-

sidenza italiana ha consentito e favorito nella creazione del sistema di difesa europea. Avrei due domande da porre, la prima riguardante un'affermazione contenuta nell'esposizione iniziale del Ministro, la seconda che invece si riferisce ad un'assenza in quella stessa esposizione.

Per quanto concerne l'affermazione, il problema è riferito al rapporto tra la difesa europea e la NATO. Ci sono due elementi che contrastano, a mio avviso, con un'impostazione corretta. Il primo riguarda il primato: vorrei cioè capire se l'Unione europea subentra se la NATO decidesse di non fare qualcosa in una certa operazione. Questo significa che la NATO può vietare all'Unione europea di intraprendere alcune operazioni o cos'altro?

L'appartenenza alla NATO non implica una dipendenza, una lesione di autonomia. L'Italia appartiene alla NATO, ma sulle proprie Forze armate assume le decisioni che preferisce, anche a prescindere da quello che deciderà la NATO. Perché allora non è la stessa cosa per l'Unione europea? Anche nella proposta di Costituzione europea si prevede che per gli Stati che appartengono alla NATO questa appartenenza diventi primaria nelle strategie di sicurezza rispetto a tutto il resto. Vorrei allora capire meglio la situazione: se si tratta di un compromesso, allora non si può che prenderne atto; ma vorrei invece capire se è proprio questa la visione italiana oppure se ho capito male io il significato.

La seconda domanda riguarda invece un'assenza nel suo discorso, su cui vorrei un chiarimento. L'Assemblea dell'Unione dell'Europa occidentale ha più volte richiamato la necessità di una sede interparlamentare di controllo delle politiche di difesa, dato che le decisioni operative sono ormai dell'Unione europea, almeno quasi tutte; non si tratta ancora di una situazione perfezionata, perché il Trattato di Bruxelles, modificato, non è stato assorbito dall'Unione europea. Qual è però la posizione italiana su questo punto? Personalmente, sono favorevole a che si mantenga una sede interparlamentare, ma vorrei capire se il Governo italiano è dello stesso avviso.

MARTINO, *ministro della difesa*. Signor Presidente, rispondo telefonicamente ai senatori Manzella e Gubert, scusandomi se la brevità si tradurrà in una risposta poco esaustiva.

Senatore Manzella, ricordo molto bene quella triste giornata del 1954, anche se ero piccolo, perché davvero quello fu un *set back* per quanti credevano nell'Europa. Lei ha ricordato De Gasperi, ma la difesa secondo me era correttamente percepita come un tipico bene pubblico europeo, cioè un obiettivo di interesse generale che non può essere perseguito con pari efficacia a livello nazionale. La difesa, in un certo senso, era quanto di più europeo si potesse immaginare, perché era proprio lì che la sinergia nel perseguirla a livello europeo poteva dare i suoi frutti maggiori. Basti pensare alle economie di scala, alla possibilità di ottenere, a parità di spesa, risultati molto più credibili.

È vero che allora la difesa aveva un significato diverso, perché per difesa europea si intendeva la possibilità di dotare l'Europa della capacità

di resistere all'aggressione di un potenziale invasore senza dovere necessariamente attendere l'intervento americano. Oggi per difesa intendiamo qualcosa di diverso, laddove il problema del nostro secolo non è più quello di un'alleanza difensiva, cioè rivolta contro qualcuno, ma di un'alleanza di sicurezza; quindi, non più esclusiva, ma inclusiva, perché una dimensione di sicurezza è tanto più efficace quanto maggiore è il numero di Paesi che ne fanno parte.

La ringrazio poi anche di aver riconosciuto, con la sua consueta onestà intellettuale, il ruolo che l'Italia ha svolto in questo periodo. In realtà, credo che effettivamente il settore della difesa nel semestre italiano di Presidenza europea sia stato quello in cui si sono ottenuti maggiori progressi. Lei afferma che le iniziative di un gruppetto di Paesi vanno prese nello spirito in cui le ho presentate io nell'esposizione iniziale. Le confesso, senatore Manzella, che, laddove possibile, a me piacerebbe vedere più Europa e meno Paesi-guida; e la difesa si presta a questo tipo di discorso, perché, dal momento in cui non è più necessario che ogni Paese si doti a 360 gradi di tutte le capacità militari necessarie, ma viceversa è possibile che ogni Paese contribuisca assieme agli altri a che quelle capacità vengano acquisite dall'Europa, questo consente la partecipazione di tutti. La distinzione tra Paesi più avanzati e meno avanzati diventa meno rilevante. Una volta, quando ad ogni Paese si chiedeva di dotarsi di tutto, la distinzione fra un Paese già ampiamente dotato di capacità militari e un Paese meno dotato era importantissima; oggi lo è molto meno, perché si dovrebbe fare tutto insieme.

Il fatto di non essere oggi presenti a Berlino non mi preoccupa eccessivamente. Credo che l'Italia debba saper essere presente quando necessario, ma non porsi il presenzialismo come obiettivo fondamentale. Certo, nessuno nasconde che sarebbe stato meglio esserci, ma il fatto di non esserci non ci deve creare problemi. Ho ricordato prima la questione della Gendarmeria europea perché, a parte l'importanza intrinseca dell'iniziativa, è un classico esempio di cooperazione strutturale in cui noi ci siamo ma la Germania e l'Inghilterra non sono presenti. Non credo che né l'Inghilterra né la Germania si pongano problemi per questa loro assenza. Quindi, pur condividendo appieno l'obiettivo della sua osservazione, credo che comunque sia questo lo spirito che dovrebbe muoverci.

Per ciò che riguardo il *base group* cui lei ha fatto riferimento, noi abbiamo le capacità per partecipare; apprezziamo l'iniziativa perché, anche se si muove nel solco di tradizioni molto forti di due dei Paesi che lo hanno lanciato, la Francia e il Inghilterra, effettivamente finora ha rappresentato un errore tenere al di fuori dell'orizzonte strategico dell'Europa l'intero continente africano. Non si vede perché noi dobbiamo preoccuparci della sicurezza in Paesi non africani ma non avere una qualche iniziativa anche per ciò che riguarda il martoriato continente nero. Certo, dire che questi *base group* avranno come obiettivo primario l'Africa, pone alcuni problemi, perché eventuali missioni in quella direzione sarebbero impegnative, ad alta intensità, anche sotto il profilo delle risorse

necessarie. Però – ripeto – credo che l'Italia abbia le capacità in tale direzione e stiamo studiando le modalità per una nostra eventuale adesione. Quando dagli Stati maggiori inizieranno ad arrivare le valutazioni, se del caso, sottoporro prima al Governo e poi al Parlamento la questione della nostra partecipazione.

Senatore Gubert, non sono certo di aver compreso a fondo la sua prima domanda. Alla seconda le rispondo che sono senz'altro anch'io della sua idea. Credo che l'Assemblea parlamentare dell'Unione dell'Europa Occidentale possa svolgere un ruolo molto efficace di controllo sulla difesa. Sono stato all'Assemblea parlamentare, considerando che l'Unione dell'Europa Occidentale per me ha anche una sorta di valenza sentimentale, perché mio padre nella sua attività era collegato alla creazione dell'UEO; quindi la mia risposta alla domanda è affermativa.

Se invece ho capito bene l'altra domanda, devo dire che non c'è alcuna graduatoria di importanza tra adesione alla NATO e Unione europea. Quello che c'è è che si è finalmente realizzato un accordo che consente di sviluppare al massimo le potenzialità offerte dalle intese «*Berlin Plus*». Come lei sa, gli accordi «*Berlin Plus*» consentono di accedere ai livelli operativi tipici della NATO anche alle operazioni a guida europea; ciò permetterà all'Europa di impegnarsi davvero su un piano molto più elevato di quanto non potrebbe essere altrimenti. Gli accordi «*Berlin Plus*» rappresentano una pietra miliare nello sviluppo del partenariato tra Unione europea e NATO. Certo, si incontrano di tanto in tanto delle difficoltà, ho accennato ad esempio a quelle relative alle capacità di pianificazione; credo comunque che l'accordo sia soddisfacente per tutti, senza dover considerare l'Unione europea subalterna alla NATO, né antagonista o alternativa rispetto a questa, come pure qualcuno ha ipotizzato.

Credo che le cose vadano bene così come stanno andando e in particolare che la costituzione della cellula di pianificazione abbia davvero eliminato uno degli ostacoli più grandi.

Signor Presidente, so che l'inizio dei lavori dell'Assemblea è ormai imminente. Termino pertanto qui il mio intervento e vi ringrazio per la possibilità che mi è stata offerta.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Ministro.

A causa dei concomitanti impegni dell'Assemblea, rinvio il seguito delle comunicazioni del Governo ad un'altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16.*





