

XVII legislatura

Verso il Consiglio
Europeo di dicembre 2013
sulla difesa: contributi di
stakeholders

luglio 2013
n. 40



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nel settore
della politica estera e di difesa



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

Verso il Consiglio
Europeo di dicembre 2013
sulla difesa: contributi di
stakeholders

luglio 2013
n. 40

a cura di: A. Mattiello
hanno collaborato: L. Formosa, G. Polverari

INDICE¹

1.	LA DIFESA EUROPEA: IL DIBATTITO IN CORSO	7
2.	SINTESI RAGIONATA DELLE PROPOSTE ITALIANE IN VISTA DELLA SESSIONE DEL 2013 DEL CONSIGLIO EUROPEO IN MATERIA DI DIFESA	11

¹ Il presente dossier ha come base ed integra il dossier n. 32, dal corrispondente titolo, stampato e distribuito in occasione dell'audizione del Presidente della sottocommissione per la sicurezza e la difesa della Commissione Affari esteri del Parlamento europeo, on. Arnauld DANJEAN, in data 4 luglio 2013.

1. LA DIFESA EUROPEA: IL DIBATTITO IN CORSO

Il [Consiglio europeo di dicembre 2012](#) ha stabilito che nella riunione di dicembre 2013 vi sarà una sessione dedicata al tema della difesa europea articolata su tre *clusters*: efficacia, visibilità e impatto della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC); capacità di difesa europee; industria della difesa europea. In vista dell'importante appuntamento e sotto la guida di Van Rompuy, le Istituzioni dell'UE- *in primis* la Commissione e il Parlamento Europeo- nonché l'Agenzia europea di difesa (EDA) ed il Servizio diplomatico europeo (EEAS) sono ingaggiati nella predisposizione di documenti sul tema, attesi entro l'estate 2013. Parallelamente si è innescato un vivace lavoro di riflessione a livello di *stakeholders*: parlamenti, governi, amministrazioni, industrie, istituti di ricerca e *think tanks*.

In occasione dell'avvio dell'indagine conoscitiva sulle linee programmatiche e di indirizzo italiane in relazione al prossimo Consiglio europeo sulla Difesa innanzi alle commissioni riunite 3a, 4a e 14a del Senato, il presente *dossier* intende offrire elementi di conoscenza sul contributo degli *stakeholders*, innanzitutto del Ministero degli affari esteri e del Ministero della Difesa italiani che hanno prodotto nel marzo 2013 un *non-paper* dal titolo [More Europe](#) offerto al dibattito dei Paesi *like-minded* in un seminario internazionale svoltosi alla Farnesina, nonché di altri parlamenti nazionali (l'Assemblea nazionale francese il 4 maggio 2013 ha adottato una [risoluzione](#) sul "rilancio dell'Europa della difesa" in vista dell'appuntamento di dicembre, mentre la Commissione esteri del Senato francese il 3 luglio ha approvato una Relazione dal titolo [Per farla finita con l'Europa della difesa - Verso una difesa europea](#)) e infine di *think tanks* italiani e stranieri.

Del documento *More Europe* viene offerta, nel paragrafo successivo, del presente *dossier* una sintesi ragionata.

Nel presente paragrafo vengono invece sintetizzati i contenuti di alcuni contributi italiani e stranieri sul tema della difesa europea, evidenziando, per ciascuno di essi, il link al testo originale, disponibile sul sito web.

Tra i contributi di ricerca italiani, il processo di riflessione in vista del Consiglio europeo di dicembre 2013 è trattato nel saggio di Michele Nones dal titolo [Il futuro della difesa europea](#), in *Affari esteri*, 2013, n. 170; intende invece individuare i possibili costi economici e strategici della mancata integrazione nel settore della difesa in Europa -dovuti i primi sia alla mancata integrazione delle strutture militari europee² sia alla mancanza di un mercato europeo della difesa e stimabili approssimativamente in 120 miliardi di euro, più elevati ancora i

² Sulle potenzialità e i limiti dei Battlegroups si veda il saggio di Hartzigeorgopoulos dal titolo [The role of EU battlegroups in European Defence](#).

secondi- uno studio di IAI e Centro Studi Federalismo dal titolo [Costi della non-Europa della Difesa](#); ritiene una scelta obbligata, per non ricadere nella perdita di capacità europee, procedere verso più Europa nella politica di difesa un ulteriore studio dello IAI [More Europe on defence or no Europe](#) che, dopo aver analizzato l'attuale dato militare, il dato istituzionale, quello scientifico-tecnologico e industriale, indica dei passi avanti di possibile realizzazione: attuazione del *pooling and sharing* sul piano militare; avvio della cooperazione strutturata permanente sul piano istituzionale; definizione di una *road map* europea per le tecnologie duali; avvio di programmi industriali realmente europei di *procurement* sul piano industriale. Era già contenuta e analizzata più in dettaglio in un precedente studio dello IAI l'indicazione di una strada [Verso un'eurozona della Difesa](#), in particolare utilizzando lo strumento offerto dal Trattato di Lisbona di una cooperazione strutturata permanente, finora mai impiegato.

Tra i contributi di ricerca stranieri, lo studio dell'ECFR, [Europe's strategic cacophony](#) mette in evidenza la necessità della formulazione di una visione strategica comune che superi l'attuale frammentazione delle politiche di sicurezza nazionali, analizzate e giudicate in gran parte incoerenti, non aggiornate, e, soprattutto concentrate sulla gestione dell'esistente e prive di un respiro geo-strategico adeguato per un'autentica visione europea. Nelle raccomandazioni si auspica di intraprendere un processo di collaborazione degli Stati membri UE per ristrutturare i sistemi di difesa nazionali in maniera tale da creare una capacità militare complessiva dell'Europa. Vengono incoraggiati i tentativi di formulare una strategia comune dell'UE, tra i quali viene citata l'iniziativa comune italiana, polacca, spagnola e svedese per definire una [European Global Strategy](#) attraverso le riflessioni di un autorevole gruppo di *think tanks*.

Lo studio dell'EUISS, [Enabling The Future -European Military Capabilities 2013-2025: Challenges and Avenues](#) imposta la sua analisi riscontrando una mancanza di consapevolezza in Europa delle sfide future nel settore della difesa e dell'importanza di avere una visione comune; poi, esaminate le performance militari dell'UE sulla base delle passate esperienze (soprattutto operazioni *post-conflict* e *peacebuilding*), individua alcune aree di cooperazione per incrementare le capacità continentali e affrontare le sfide del futuro. In particolare si fa riferimento a cinque percorsi di cooperazione, non alternativi e non esclusivi., ovvero: 1) Consolidamento: raggiungere l'efficienza attraverso l'eliminazione coordinata a livello comunitario delle capacità ridondanti ed obsolete; 2) Ottimizzazione: migliorare l'efficacia dello strumento militare e dell'equipaggiamento con nuove linee di servizi e riforma del sistema degli appalti; 3) Innovazione: miglioramento del livello tecnologico anche in collaborazione con la NATO e la Commissione UE; 4) Regionalizzazione: favorire "isole di cooperazione"³ anche tra gruppi di membri UE e paesi vicini e

³ Questa è la soluzione caldeggiata, almeno nel medio periodo, dallo studio del *Centre for European Reform* dal titolo [Surviving austerity: the case for a new approach to EU military collaboration](#).

partners in aree specifiche e coordinate dall'UE; 5) Integrazione: integrare le forze nazionali in strutture dell'UE per affrontare i compiti più difficili. Quest'ultimo punto richiede - si osserva - un impegno politico più elevato, poiché più degli altri incide sulla sovranità nazionale (al riguardo si fa notare che la sovranità effettiva nel settore militare è già limitata dal ritardo accumulato nei confronti degli Stati Uniti, accentuato dagli effetti della crisi).

Dall'esercizio collettivo di un gruppo di 16 *think tanks* europei coordinati da *Notre Europe-Jacques Delors Institute*, denominato [Think global-Act european 4](#) (che, nell'edizione 2013, si concentra sull'azione esterna dell'UE e tra gli altri aspetti, nella parte V, sulla Difesa dell'UE), si ricava la raccomandazione che gli Stati membri debbono riaffermare gli obiettivi della PSDC - guidando una revisione della politica di Difesa europea che delinei le priorità geo-strategiche e i compiti della PSDC - e conseguentemente affrontare il problema di mantenere e sviluppare le capacità in grado di portare a termine tali compiti. Come riassunto dallo slogan "*Defence is too important to be left to the Generals*" si ritiene che spetti ai governi la decisione politica su come usare insieme le risorse militari, combinandole con gli *assets* diplomatici, di cooperazione allo sviluppo e umanitari⁴. Tra i contributi ve n'è uno dello *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) dal titolo [How to maintain hard capabilities in times of budget cuts](#) che indica come soluzione al "rebus del mantenimento delle capacità" il raggiungimento di una visione strategica condivisa tramite l'elaborazione di un *comprehensive White Paper* che stabilisca un legame credibile tra obiettivi strategici e capacità militari e civili dall'altra: a tal fine raccomanda al Consiglio europeo di dicembre di dare un forte sostegno al processo di riflessione strategica e di riforma delle capacità.

Lo studio del *think tank* belga Egmont dal titolo [What will Europe do? The European Council and Military strategy](#), si propone di dare indicazioni operative e non accademiche alle sollecitazioni di contributi da parte di Van Rompuy in vista del Consiglio europeo. Nell'ottica di individuare, non già aspetti da ricondurre alla PSDC, bensì le massime priorità di una strategia per la difesa degli interessi vitali dell'Europa, si ritiene che l'Europa debba assumersi responsabilità prioritarie, anche al di fuori dei propri confini, di guida regionale nel più ampio vicinato come *security provider*, di contributore alla sicurezza marittima globale, di contributore al sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite; conseguentemente ritiene indispensabile aggiornare i livelli di ambizione ovvero gli obiettivi di capacità (a titolo di riserva strategica permanente, l'*Headline goal* del 1999 di spiegamento di un corpo d'armata entro due mesi dovrebbe raddoppiare). Un percorso concreto potrebbe prevedere il lancio da

⁴ Il monito a non ritenere che il *soft power* da solo sia in grado di garantire la sicurezza europea, ma a riconoscere l'indispensabilità di una capacità militare (ad es. *di intelligence, reconnaissance and surveillance*, deterrenza, prevenzione e di *defence diplomacy*) e di una capacità di proiezione oltre i confini europei per potere avere una "*grand strategy*" e poter avere una politica estera europea è contenuto nel saggio del *think tank* spagnolo Elcano dal titolo [No might, no right: Europeans must re-discover military power](#), nell'ambito del citato progetto *European Global Strategy*.

parte del Consiglio europeo di una riflessione sulle capacità europee da sviluppare nel lungo termine e l'elaborazione da parte dell'Alto Rappresentante e del Servizio europeo per l'Azione Esterna di una proposta per una capacità europea di pianificazione strategica.

2. SINTESI RAGIONATA DELLE PROPOSTE ITALIANE IN VISTA DELLA SESSIONE DEL 2013 DEL CONSIGLIO EUROPEO IN MATERIA DI DIFESA

In vista della sessione di dicembre 2013 del Consiglio Europeo dedicata al tema della difesa europea, il contributo del nostro Paese al dibattito è stato, come detto, di recente vivacizzato dalla presentazione di un *Non paper* intitolato "*More Europe: More from Europe, more to Europe*", elaborato in collaborazione fra loro dai Ministeri della Difesa e degli Esteri, inizialmente discusso a livello bilaterale con alcuni *partners* europei, ed in seguito analizzato in un apposito Seminario internazionale di politica e sicurezza, che, tenutosi a marzo 2013 presso il Ministero degli Esteri e rivolto a *Senior Officials* ed esperti di Politica della Sicurezza, civili e militari, provenienti dai Paesi dell'Unione Europea e della NATO, ha permesso di metterne a punto la stesura definitiva.

Il documento evidenzia innanzitutto come sia necessario sfruttare appieno le potenzialità dell'Europa come attore chiave per la pace e la sicurezza internazionali, elaborando strumenti innovativi ed efficaci in relazione alle ulteriori responsabilità che l'Europa è chiamata ad assumersi in considerazione del mutato contesto geo-strategico e in un quadro di risorse decrescenti.

Cluster 1: visibilità, efficacia ed impatto della PSDC

Il testo ricorda come successivamente al 2003, anno dell'adozione da parte del Consiglio europeo della [Strategia europea di sicurezza \(SES\)](#)⁵, si siano prodotti numerosi mutamenti a livello planetario in materia di sicurezza, dalla nuova dimensione dei diritti umani alle minacce alla sicurezza cibernetica ed energetica, dalle modifiche degli assetti geopolitici dell'area mediterranea al "risveglio arabo". In generale, il documento evidenzia come l'impegno per la sicurezza debba essere assicurato in modo unitario dall'Unione europea, giacché non è più pensabile rispondere in modo differenziato alle sfide che investono

⁵ Si ricorda come il documento sulla Strategia di Sicurezza Europea (SES) dal titolo "*Un'Europa sicura in un mondo migliore*" sia stato approvato dal Consiglio europeo il 12 dicembre 2003. Il documento sottolineava l'emergere di nuove minacce e sfide per l'Unione europea, quali la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il terrorismo, la criminalità organizzata, i conflitti regionali, il fallimento dello Stato, la pirateria marittima, la diffusione delle armi leggere e di piccolo calibro, le munizioni a grappolo e le mine terrestri, la sicurezza energetica, le conseguenze del mutamento climatico e le calamità naturali, la sicurezza cibernetica e l'aumento della povertà. Si ricorda che nel 2008 è stata presentata dal Segretario generale/Alto rappresentante sull'attuazione della SES una Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza, dal titolo "[Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione](#)", che ha anticipato le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 in materia, in cui è stato posto principalmente l'accento - fra gli altri - sulle sfide globali e le minacce di fondo alla sicurezza europea, sulla tematica proliferazione delle armi di distruzione di massa, sul terrorismo e la criminalità organizzata, sulla necessità di un partenariato per un multilateralismo efficace, sulla sicurezza informatica e degli approvvigionamenti energetici e sulla necessità di creare stabilità all'intero ed all'esterno dell'Europa.

collettivamente il continente europeo. A tal fine è indispensabile lanciare una campagna di comunicazione strategica che renda edotti i cittadini europei dei rischi alla loro sicurezza: un impegno in tal senso potrebbe essere inserito tra i risultati realizzabili (o *Deliverables*) al Consiglio Europeo di dicembre⁶ nell'ambito primo *cluster*, quello relativo all'aumento dell'efficacia, visibilità e impatto della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC).

Peraltro il documento evidenzia come la comunanza di valori e di interessi tra l'Europa e il Nord America, sancita dall'Alleanza Atlantica, dovrebbe svilupparsi ulteriormente, superando la logica della mera divisione dei compiti fra i *partner*, ed operando in direzione della messa a punto di un *modus operandi* più fattivo e di un reciproco sostegno, specialmente nel settore della sicurezza non militare. La caratteristica ed il valore aggiunto dell'azione dell'Unione europea in questo settore, è rappresentata dal *comprehensive approach* fra le componenti civili e militari nella gestione delle crisi nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), elemento questo che può contribuire al meglio a sviluppare un partenariato per la sicurezza euro-atlantica in direzione di una maggiore complementarità e specializzazione. Tale *partnership* -come sottolinea lo stesso documento- è meglio garantita con l'acquisizione da parte europea di una gamma completa di rilevanti capacità militari e dell'impegno politico ad impiegarle, in caso di necessità, per la salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale. Dunque, per rendere possibile il rilancio della comunità transatlantica di sicurezza, l'Europa deve dimostrare di esserci (secondo lo *slogan* "più dall'Europa in termini di capacità e di più per l'Europa in termini di impegno politico"), non per sostituirsi alle strutture della NATO, ma per sostenere una cooperazione euro-atlantica più rispondente ai bisogni del XXI secolo.

Poiché la costruzione di capacità comuni riveste la massima importanza e data la scarsità di risorse attualmente disponibili, solo la realizzazione di uno sforzo congiunto -secondo il documento in esame- potrà contribuire significativamente all'impresa di massimizzare le risorse e di migliorare i mezzi e gli strumenti di intervento; solo un reale ed efficace sforzo di coordinamento della pianificazione della difesa nazionale e l'accettazione di un certo livello di reciproca interdipendenza eviterà all'Europa di perdere capacità.

E' dunque necessaria una cooperazione più stringente tra gli Stati dell'Unione europea, sia per ragioni di bilancio che per motivazioni di ordine strategico; per farlo è quanto mai necessario uno sforzo congiunto da parte dei *leader* politici europei e l'adozione di politiche responsabili, capaci di conseguire l'obiettivo di un rafforzamento di una politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), in grado di essere complementare alla NATO nel garantire la sicurezza in Europa, ricercando sinergie ed evitando duplicazioni.

⁶ Il riferimento è ad una ulteriore proposta elaborata dai ministeri degli Affari esteri e della Difesa nel giugno 2012, dal titolo "*Possible Deliverables for the European Council on Defence*"; di seguito citato come *Deliverables*.

Il documento evidenzia inoltre come per rafforzare la sicurezza in Europa occorra riferirsi non solo ad una dimensione esterna, ma anche ad una interna, evitando approcci settoriali che potrebbero influenzare la qualità e la velocità delle risposte globali alle minacce alla sicurezza nel suo complesso, indipendentemente dal fatto se abbiano origine all'esterno o all'interno dei confini degli Stati membri.

L'Unione europea può in tal senso svolgere un intervento decisivo nel settore della difesa e della sicurezza, consentendo di pianificare interventi *comprehensive* con una più elevata integrazione tra attori civili e militari, evitando inutili duplicazioni di strutture rispetto a quelle già operative nell'ambito della NATO e puntando ad ulteriori sviluppi di quel [comprehensive approach secondo le linee già suggerite dalla Danimarca](#).

Il documento cita come esempio virtuoso di attività, sia pure ancora a carattere embrionale, l'approccio civile-militare, strutturato e multidimensionale, che l'Unione europea ha adottato con riferimento al Corno d'Africa⁷; e tuttavia il documento rileva come occorra ancora fare ancora molto in questa direzione, arrivando ad una vera e propria integrazione della pianificazione a livello strategico e operativo degli aspetti militari e civili delle operazioni. In questo senso le nuove missioni PSDC dovranno essere pianificate e condotte in modo più coerente ed efficiente, in linea con un approccio strategico globale, per il breve, il medio ed il lungo termine.

Al fine di rafforzare il grado di integrazione tra la componente militare e civile per l'azione esterna dell'Unione europea, è necessario agire sulle procedure e sulle strutture a livello politico-strategico e strategico (militare e civile), puntando alla riorganizzazione delle strutture esistenti di gestione delle crisi a Bruxelles⁸, nonché a livello di operazioni, riesaminare il potenziale delle missioni già esistenti al fine di combinare meglio, all'interno di un'unica struttura, le componenti civile, militare e di polizia.

Tra i *Deliverables* del Consiglio europeo di dicembre, potrebbe esservi l'avvio di una riorganizzazione delle strutture esistenti a Bruxelles per la gestione delle crisi, che dovrebbe essere sorretta dall'approccio *comprehensive* o multidimensionale: a tal riguardo si propone un modello di struttura integrata civile-militare che comprenda due Direzioni a livello strategico, una politica e l'altra civile-militare, che verrebbero create senza oneri aggiuntivi utilizzando le risorse dell'attuale Direzione per la gestione delle crisi e pianificazione (CMPD), della Capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC), dello Stato Maggiore europeo (EUMS) e dell'EU *Operations centre*, attivato nel 2012; tale struttura dovrebbe essere in grado di lanciare e dirigere un nuovo tipo di missioni in cui le componenti civili, di polizia e militari sono integrate.

⁷ A tal riguardo si veda la [Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013 sulla strategia dell'UE per il Corno d'Africa](#).

⁸ Si vedano a tal riguardo:

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments?lang=en>.

http://consilium.europa.eu/media/1634515/factsheet_opscentre_22_may_12.pdf

More Europe evidenzia come sarebbe utile testare l'integrazione della pianificazione e della condotta delle operazioni tramite esercitazioni *ad hoc* come peraltro in parte si è già fatto nel caso dell'esercitazione *Multilayer 2012*⁹ al fine di testare al meglio l'efficacia di un "approccio globale" in azione.

In conclusione, tra gli ulteriori risultati realizzabili (o *Deliverables*) al Consiglio Europeo di dicembre inerenti al primo *cluster*, relativo all'aumento dell'efficacia, visibilità e impatto della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), vi sarebbe quello di dare mandato all'Alto Rappresentante di aggiornare la Strategia di sicurezza europea del 2003; nonché di impegnarsi a sviluppare collaborazioni nella formazione e addestramento militare, per favorire una cultura condivisa nel personale militare degli Stati membri. Le positive esperienze già avviate vanno valorizzate, facendo del College europeo di Sicurezza e difesa (ESDC) -istituito nel 2005 allo scopo di fornire una formazione di livello strategico per la PESD- il principale attore europeo nell'istruzione e formazione in materia di PSDC e *crisis management*, e dell'"Iniziativa europea per lo scambio di giovani ufficiali" - lanciata nel 2008 e nota anche come "Erasmus militare"- la base di cooperazione per identificare materie d'insegnamento comuni e concentrare capacità in poche strutture dedicate. Partendo dal modello dell'ESDC di un college virtuale che riunisce in una rete europea numerose università, accademie, college e istituzioni nazionali civili e militari rinomate per il loro insegnamento o per l'attività di ricerca, bisognerebbe promuovere ulteriormente il modello delle "reti" di formazione militare, focalizzate su un approccio alla sicurezza *interagency* e *comprehensive* che siano complementari al Network di formazione ed esercitazione della NATO. Le linee guida verso un sistema educativo europeo in materia di sicurezza e difesa dovrebbero essere: creare un *pool* di istituzioni formative multinazionali, procedere ad armonizzare a livello nazionale i programmi e ad includervi gradualmente attività internazionali e, infine, sviluppare un curriculum comune.

⁹ Nell'ottobre 2012 si è svolta presso l'aeroporto militare "Pierozzi" di Brindisi l'esercitazione "*Multilayer 2012*", rivolta alla capacità di interazione tra la componente militare e civile dell'Unione Europea, per fronteggiare possibili scenari di crisi internazionale. Il Comando della Forza multinazionale e multi-arma, sotto la leadership della Divisione "Acqui" di San Giorgio a Cremano (NA), è composto da elementi di tutte e quattro le Forze Armate italiane (Esercito, Marina, Aeronautica e Arma dei Carabinieri) ed è stato completato con l'arrivo degli esponenti di Paesi alleati, quali Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Irlanda, Olanda e Regno Unito. Scopo dell'esercitazione è stato quello di testare ed affinare le procedure dell'Unione Europea per la gestione di ipotetiche crisi, integrando gruppi di pianificazione composti in modo integrato da militari e civili. La "*Multilayer 2012*" rappresenta una sostanziale innovazione nella tradizionale attività addestrativa dei posti comando di questo livello ordinativo; grazie ai moderni sistemi di telecomunicazione utilizzati, tutte le fasi del processo di pianificazione sono avvenute congiuntamente all'*European External Action Service* (EEAS) di Bruxelles in Belgio e all'*Operation Headquarters* di Potsdam in Germania.

Cluster 2: capacità di difesa europee

More Europe intende valorizzare le *Best practices* e le esperienze maturate nei processi di ristrutturazione dei sistemi nazionali di difesa per una utile pianificazione della nuova difesa europea.

L'attuale crisi che molti paesi europei stanno attraversando se da un lato limita i mezzi finanziari a disposizione dei bilanci della difesa, tuttavia dall'altro può rappresentare un'opportunità per migliorare l'allocazione delle risorse, coordinandole tra loro. Un incremento della capacità militare europea non intenderebbe porsi in concorrenza con gli alleati euro-atlantici, ma rappresenterebbe un modo per rafforzare l'Alleanza e anche per colmare le differenze tra le capacità militari degli Stati Uniti e quelle europee, bilanciando meglio i ruoli all'interno dell'Alleanza stessa.

I processi di ristrutturazione non coordinati tra loro e validi solo all'interno della dimensione nazionale invece possono produrre duplicazioni dannose e sprechi che si traducono in debolezza dal punto di vista strategico, mentre è sempre più necessario sviluppare capacità di intervento efficace e rapida in scenari complessi, in teatri operativi lontani dalla madrepatria e per periodi di tempo prolungati. L'Europa dovrebbe acquisire o incrementare gli strumenti che le permettano di essere autosufficiente dal punto di vista della capacità di proiezione e abbastanza forte da sostenere azioni militari nelle condizioni più complesse.

In tal modo le nazioni europee potrebbero darsi una struttura militare unica, da poter mettere a disposizione della NATO, dell'ONU o della stessa UE all'occorrenza.

Esiste già, in ambito NATO, uno strumento di programmazione e valutazione della capacità di difesa collettiva ([*Defence Planning Process*](#), NDPP) che serve ad armonizzare tra loro i sistemi nazionali di difesa in modo da raggiungere efficacemente obiettivi comuni, e riguarda ogni aspetto: forze armate, armamenti, risorse, logistica, nucleare, coordinamento delle catene di comando, coordinamento degli interventi di protezione civile, gestione del traffico aereo, difesa aerea, *intelligence*, servizi medici, ricerca e tecnologie, ecc... Il *Defence planning process* si articola in cinque fasi: - Istituzione di un coordinamento politico unificato all'interno dell'Alleanza; - Determinazione dei requisiti di capacità richiesti agli stati membri; - Ripartizione dei compiti e individuazione degli obiettivi assegnati agli stati membri; - Assistenza agli stati membri nel raggiungimento degli obiettivi fissati; - Analisi dei risultati.

In ambito europeo, all'interno della *European Defence Agency*¹⁰ è stato elaborato un [*Capability Development Plan*](#) che rappresenta uno strumento strategico comprensivo

¹⁰ L'EDA fu istituita con la '[Council joint action](#) 2004/551' (GUCE n. 224 del 17 luglio 2004) nel corso di un Consiglio europeo dei ministri della Difesa allo scopo proprio di sostenere e coordinare le azioni degli Stati membri e del Consiglio per accrescere le capacità di gestione delle situazioni di crisi militare, e sostenere la Politica europea di sicurezza e di difesa. Il 12 luglio 2011 il Consiglio ha adottato

che orienta il lavoro delle Direzioni dell'Agenzia e la programmazione della sua attività. Esso fissa i principi di riferimento per i piani nazionali e delinea le priorità e le linee di sviluppo delle attività di difesa in generale. Accanto agli aspetti generali ci sono anche quelli di dettaglio che consistono nell'elencare i compiti militari suddivisi per periodi temporali (breve, medio, lungo periodo) e per importanza, individuandone le tendenze di sviluppo in funzione della durata e del tipo di attività. Nell'ambito del *Capability development plan* è stata elaborata una lista di dieci temi prioritari¹¹, che tuttavia non sono definitivi. Lo strumento è infatti fluido e in costante trasformazione, per adeguarsi al mutare delle necessità nel tempo.

Il documento *More Europe* fa riferimento al *Capability Development Plan* (CDP) come a uno strumento chiave per sviluppare la capacità di difesa europea, ottimizzando le risorse disponibili e massimizzando la collaborazione tra gli Stati membri. La necessità di rinnovarlo periodicamente, rinnovando anche l'impegno degli stati membri è un punto di grande importanza su cui il documento in esame si sofferma. Inoltre si sottolinea l'opportunità che il *Nato Defence Planning Process* e il *Capability Development Plan* europeo siano coordinati tra loro, che entrambi servano ad orientare i programmi di sviluppo nazionali e che ogni Stato membro partecipi ai programmi con risorse proporzionate alle sue capacità e potenzialità, assicurando un'equilibrata distribuzione dei compiti tra i partners.

In ambito NATO, inoltre, il programma "[*Partnership for peace planning and review process*](#)" fornisce una cornice istituzionale alla possibilità che Stati non membri dell'Alleanza atlantica partecipino alla programmazione delle operazioni di difesa e sviluppino le loro capacità in termini di standardizzazione e interoperabilità in rapporto alla NATO.

Il programma, lanciato nel 1995 nell'ambito della PfP, consente all'Alleanza di individuare quali paesi partner possono collaborare alle operazioni multilaterali di addestramento e alle azioni operative. *Partnership for peace*, e anche ad altri partner, su base volontaria, e caso per caso.

Partnership for peace è un programma di cooperazione bilaterale tra paesi dell'area euro-atlantica, ciascuno individualmente considerato, e la NATO. Il rapporto di tipo bilaterale consente ai partners di costruire con l'Alleanza nord atlantica un modello di

la decisione [2011/411/CFSP](#) (GUCE 183 del 13 luglio 2011) che definisce lo Statuto, la sede e il regolamento dell'*European Defence Agency*, sostituendo la precedente '*Joint action*' del 2004.

¹¹ Ordigni esplosivi non bellici (capacità di reazione e prevenzione);

Supporto medico;

Controspionaggio, sorveglianza e ispezioni;

Disponibilità di elicotteri;

Cyber difesa;

Supporto logistico multinazionale;

Scambio di informazioni all'interno della politica comune di sicurezza e difesa (CSDP);

Gestione del trasporto aereo strategica e tattica;

Energia e carburanti;

Garanzia della mobilità.

collaborazione 'personalizzato'. Infatti ogni paese sceglie quali attività condurre in *partnership* con la NATO, in rapporto ai suoi interessi e alle sue capacità.

Nel documento in esame si esprime l'auspicio che venga incoraggiato il ricorso anche a tale strumento, dato che consente un alto grado di 'allineamento' tra i partner della NATO.

Meccanismi già esistenti di cooperazione tra NATO e Unione europea dovrebbero ricevere nuovo impulso al fine di realizzare una più forte integrazione tra le rispettive capacità militari, con riduzione dei costi economici e miglioramento dell'efficienza dei meccanismi di difesa.

Lo sviluppo di forze multinazionali rappresenta un'efficace soluzione che consente di dividere tra i partecipanti gli elevati costi delle dotazioni militari, ma anche di approfondire l'integrazione tra strutture tecniche e operative, favorendo la coesione politica tra i *partners* nel momento in cui si renda necessario lo spiegamento dello strumento militare.

Alla base di tale integrazione dovrà esserci, tuttavia, l'impegno reale degli Stati a condividere e mettere in comune capacità e conoscenze.

L'Unione Europea, che già dispone di un'unità multinazionale minima di difesa definita *Battlegroup*, o 'raggruppamento tattico', dovrebbe far avanzare la discussione su come accrescere l'impiegabilità e la flessibilità dei *Battlegroups* e la possibilità di equipaggiarli con capacità civili. Tra i *Deliverables* del Consiglio europeo di dicembre prossimo vi sarebbe la revisione/ampliamento del concetto di EUBG che consenta di impiegare i *Battlegroups* nelle missioni PSDC, trasformandoli in una formazione militare europea di intervento/reazione rapida, nonché di prevedere unità specializzate addestrate per reagire a minacce specifiche e potenziali emergenze, (*Joint european expeditionary high-readiness Task forces* - JEUTFs) che possano essere dispiegate più rapidamente per missioni umanitarie, di *training and advisory*, ecc.. Per tali *Battlegroups/task forces* sarà necessario individuare un nuovo meccanismo di finanziamento, che consenta un più ampio rimborso rispetto all'attuale meccanismo Athena per le missioni PSDC.

Concepito inizialmente sul modello dell'unità europea di proiezione utilizzata nel 2003 in un'operazione di *peacekeeping* chiamata '[Artemis](#)' in Congo¹², il concetto di

¹² Il Consiglio europeo di Helsinki, nel 1999 aveva indicato la necessità di mettere in atto in Europa un meccanismo di risposta militare rapida come elemento di risoluzione delle crisi. In seguito fu assegnato agli stati membri l'obiettivo di sviluppare elementi coerenti con tale esigenza in ambito militare. Nel 2003 fu lanciata l'Operazione Artemide, gestita interamente dall'Unione europea, per far fronte all'emergenza rappresentata dalla guerra civile che all'epoca dilaniava la Repubblica democratica del Congo. Il successo dell'operazione (cui non avevano partecipato altri partner euroatlantici, dato il recente scoppio della guerra in Iraq) portò negli anni successivi allo sviluppo, per iniziativa di Francia, Germania e Gran Bretagna, del concetto di *battlegroup*, che fu condiviso con gli altri partners europei. Sebbene in termini organizzativi i *battlegroups* siano stati messi a punto, non sono stati mai usati finora come unità attive in interventi militari condotti dall'Unione europea. Il problema è essenzialmente politico e costituisce, infatti, uno dei temi all'esame del Consiglio previsto a dicembre 2013.

Per quanto riguarda la composizione e la rotazione dei battlegroups vedi:

battlegroup, elaborato nel 2004, con piena capacità operativa dal 2007 ma mai finora impiegato in missione, si basa sulla messa in campo di un'unità militare di ridotte dimensioni ma sufficiente per essere efficace, coerente e credibile; un'unità che sia autonoma e in grado di intervenire rapidamente in una fase preliminare ad operazioni di più vasta portata. Un *battlegroup* è composto - in linea di massima - da circa 1500 effettivi. Tali gruppi sono basati sul principio della multinazionalità e possono nascere come espressione di una coalizione multilaterale o di uno Stato 'di riferimento' che ne ha la responsabilità, in ogni caso debbono assicurare interoperabilità ed efficacia militare.

La messa a punto di forme di cooperazioni militari da parte dei paesi dell'Unione europea in un contesto multinazionale diventerà più efficace - secondo quanto affermato da *More Europe*- se sarà caratterizzata da: un significativo grado di 'regionalizzazione', dall'esistenza di una nazione-guida che fornisca il quadro di riferimento per la cooperazione multinazionale e, soprattutto, se potrà contare sul finanziamento dell'Unione europea.

Una collaborazione molto efficace in questo senso è già stata raggiunta dalle flotte dei paesi europei (EUROMARFOR), ma anche a livello terrestre la MLF *Multinational Land Force*, e a livello aereo o lo EATC *European Air Transport Command*.

La tesi dell'Italia, quale emerge da *More Europe* e *Deliverables*, inoltre, è che la UE debba avviare un processo *top-down* che favorisca lo sviluppo di capacità militari comuni, dando vita a progetti che siano realmente europei, originali e credibili, in settori ad alta tecnologia (droni, spazio) ed in cui le capacità sono scarse. Vanno sostenuti i *pioneer projects* già avviati dall'Agenzia Europea di Difesa (rifornimento in volo, trasporto strategico). Dal punto di vista nazionale italiano, i settori capacitivi di importanza primaria e che possono costituire aree di cooperazione europea sono: veicoli senza pilota e sistemi di volo pilotati a distanza (UAV e RPAS), intelligence, surveillance, reconnaissance (ISR), supporto medico alle operazioni, rifornimento in volo (AAR), sicurezza cibernetica, sicurezza marittima, spazio. In futuro aumenterà l'importanza anche di nuove capacità comuni in settori quali la sicurezza energetica e il controllo dell'impatto ambientale, il supporto logistico, le capacità *dual use*.

La disponibilità di un unico insieme di forze e di capacità per molti Stati europei che appartengono sia all'UE che alla NATO rende indispensabile concentrare le risorse comuni su infrastrutture di Comando e Controllo che siano complementari e non rappresentino delle duplicazioni, evitando inoltre di vincolare mezzi e capacità militari ad una sola delle due Organizzazioni.

http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/CSDP%20Note%20%20EU Battlegroups_MH.pdf

Per quanto riguarda il concetto di *battlegroup* a livello 'politico' vedi:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006eubattlegroups_/091006eubattlegroups_en.pdf

Cluster 3: Mercato unico europeo della difesa e base tecnologico-industriale della difesa

In tempi di austerità per l'intera Europa, diventa sempre più diffusamente avvertita l'esigenza di un mercato unico europeo della difesa. In questo campo, l'Unione Europea ha assunto un ruolo crescente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, attraverso l'iniziativa della Commissione culminata nell'adozione del "pacchetto difesa" e l'attività svolta dall'Agenzia di difesa europea (EDA). L'azione dell'Unione Europea è volta inoltre a rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa europea (EDTIB), attuando le misure indicate dalla Strategia EDTIB¹³ lanciata dall'EDA nel 2007, ora in corso di revisione. La convinzione italiana espressa in *More Europe* è che Governi e industrie dovrebbero facilitare questo processo, sviluppando il dialogo e la collaborazione, in un'ottica di strategia pro-crescita.

Si ricorda che il "pacchetto difesa" presentato dalla Commissione nel 2007 è volto ad incrementare la competitività del settore industriale della difesa ed è articolato in tre parti. La prima consiste nella Comunicazione dal titolo *A strategy for a stronger and more competitive European Defence Industry* in cui si afferma che l'industria della difesa è ritenuta una componente fondamentale delle capacità tecnologiche ed industriali europee e una base indispensabile della Politica europea di sicurezza e difesa, e che, pertanto, l'UE deve assumersi il compito di aiutare la sua industria della difesa a rafforzarsi sul mercato europeo, ristrutturandosi in un quadro di specializzazione, e a diventare più competitiva sul mercato internazionale. La seconda e la terza sono due proposte di direttive interdipendenti in quanto intervengono sul *procurement* e sui trasferimenti intra-comunitari di prodotti militari, nella consapevolezza che non vi può essere maggiore apertura dei mercati nazionali alla competizione se i competitori non sono sufficientemente liberi di trasferire i loro prodotti all'interno dei confini europei. Entrambe le direttive sono state approvate nel 2009. La direttiva 2009/81 sul *procurement* nella difesa - elemento cardine del pacchetto- si propone di introdurre criteri di competizione negli appalti pubblici, garantendo nel contempo la sicurezza delle informazioni e degli approvvigionamenti, nell'intento di ovviare alle pratiche connesse all'uso e all'abuso del ricorso all'art. 296 TCE (ora art. 346 del TFUE) che consente agli Stati di derogare alle disposizioni del mercato unico in materia di difesa se ritengono che ciò sia necessario per tutelare la propria sicurezza nazionale e il cui abuso ha fatto sì che, per decenni, gli Stati membri si rivolgessero esclusivamente alla propria industria nazionale. La direttiva prevede quattro possibili procedure di aggiudicazione di un appalto pubblico in materia di difesa (procedura ristretta, procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara, dialogo competitivo e procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara) che consentono un crescente grado di segretezza e un decrescente grado di competizione, circoscrivendo a casi eccezionali la possibilità di ricorrere all'aggiudicazione in base all'art. 346.

La direttiva 2009/43/CE sui trasferimenti intra-comunitari mira ad agevolare la circolazione dei prodotti destinati alla difesa nel mercato interno e ad accrescere al

¹³ V. *infra*.

contempo la sicurezza degli approvvigionamenti transfrontalieri a beneficio delle forze armate e delle cooperazioni industriali europee. Essa dispone la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure nazionali di rilascio delle licenze, per la realizzazione di un sistema più razionale di licenze globali e generali, al cui interno il rilascio delle licenze più vincolanti, ovvero delle licenze individuali, avrà carattere eccezionale. In particolare, essa stabilisce che il trasferimento di prodotti per la difesa fra Stati membri sia subordinato al rilascio di un'autorizzazione preventiva unica dello Stato membro da cui partono i prodotti. A tal riguardo, la direttiva individua tre tipi di licenze di trasferimento, generali, globali e, da accordare in via eccezionale, individuali, ognuna delle quali passibile di revoca o di sospensione per motivi di sicurezza o per il mancato rispetto delle condizioni per il rilascio.

Accanto all'azione culminata con il pacchetto difesa, la Commissione prosegue nel suo approccio al settore della difesa facendo del finanziamento alla ricerca tecnologica uno degli strumenti chiave per interventi di politica industriale. Nel 2006 approva il 7° programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, stanziando per il periodo 2007-2013 oltre 50 miliardi di euro per attività di ricerca con uno specifico valore aggiunto europeo, in cui compare una specifica linea di finanziamento per la sicurezza. Il prossimo Programma quadro prende il nome di Orizzonte 2020 (su cui si veda *infra*) e riguarda il periodo 2014-2020 stanziando un budget di 80 miliardi di euro, di cui quasi 18 per l'innovazione industriale.

L'attività dell'Agenzia di difesa europea è stata volta all'elaborazione di codici di condotta, volontari e non vincolanti, in materia di *procurement* e di *best practises* per i fornitori, che impegnano gli Stati membri partecipanti ad assicurare una maggiore apertura dei rispettivi mercati nazionali. Nel maggio 2007 lo *Steering Board* dell'EDA ha approvato la [Strategia EDTIB](#) che ha per fulcro il riconoscimento del fatto che una base industriale e tecnologica della difesa completamente adeguata non è più sostenibile su base strettamente nazionale e che questo approccio (nazionale) non è più economicamente sostenibile e si pone pertanto l'obiettivo di trasformare l'attuale base industriale in modo da renderla rispondente al criterio delle tre "C": *competente*, in grado di produrre i beni richiesti dalle necessità della PSDC, *competitiva* sul mercato globale e *capability-driven* cioè mirata alla produzione di capacità operative e non di piattaforme. Dal 2012, l'EDA ha avviato un processo di revisione della strategia 2007.

Nel documento *More Europe* si afferma che l'Europa, al fine di promuovere un mercato della difesa efficiente e che possa beneficiare del contributo delle PMI, dovrebbe rafforzare il quadro delineato dalle direttive 2009 sui trasferimenti intracomunitari di prodotti connessi alla difesa e sul *procurement* nel settore difesa e sicurezza. Il mercato europeo della difesa deve salvaguardare le aree di eccellenza sviluppate dagli Stati membri e al contempo promuovere forme di cooperazione tra Stati membri che possano consentire di colmare divari tecnologici e industriali e costruire capacità più avanzate. Perché il processo orientato al mercato abbia successo, bisogna trovare modi e mezzi per bilanciare interessi di sicurezza nazionali ed economie di scala ed opportunità industriali e tecnologiche offerte dal mercato unico.

La Commissione europea -nel cui ambito di competenza non rientra la PSDC ma che agisce come guardiana del mercato unico- ha un ruolo importante per far sì che il mercato unico della difesa sia riconosciuto come parte integrante del

mercato unico europeo. In tale ottica, su iniziativa del Vice Presidente Tajani e del Commissario Barnier, con il sostegno del Presidente Barroso, alla fine del 2011 la Commissione ha istituito una *task force sulla Difesa* (TSD) per studiare cosa si può fare per rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa europea (EDTIB), con particolare riguardo al mercato unico¹⁴. La *task force* della Commissione dovrebbe lavorare insieme all'EDA, al Servizio Europeo per l'Azione Esterna e agli Stati membri alla definizione di una strategia per il prossimo decennio in materia di regole di mercato e sviluppo tecnologico. Il documento *More Europe* afferma che l'istituzione di nuovi programmi di collaborazione in materia di R&S ed il riconoscimento delle eccellenze tecnologiche come base per la ristrutturazione industriale e operativa europea vengono suggerite innanzitutto dalla condivisione delle medesime esigenze in materia di nuovi requisiti tecnologici in materia di equipaggiamenti militari. Questa nuova fase deve essere sostenuta con fondi europei, in particolare attraverso le capacità di finanziamento della ricerca offerte dalla Commissione nell'ambito del Programma quadro *Orizzonte 2020* per la ricerca e lo sviluppo tecnologico che prevede una linea specifica di finanziamento per la sicurezza, nella convinzione che il settore della difesa potrebbe rivelarsi un elemento chiave per rafforzare la crescita economica europea in un'ottica più tecnologicamente avanzata.

I finanziamenti previsti per il settennio 2014-20 (in totale 80 miliardi di euro) dal prossimo Programma quadro della Commissione “Orizzonte 2020”, offrono all'industria europea consistenti opportunità di crescita nel quadro di aree di sviluppo della ricerca nel campo della sicurezza, essenzialmente dei prodotti a duplice uso civile-militare (“*dual-use*”) che risultano di grande interesse nei settori della ricerca e tecnologia (R&T) e delle capacità. Coerentemente, l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA) sta ora sviluppando l'Agenda Strategica per la Ricerca (“*Strategic Research Agenda*” - SRA) che individuerà le “*roadmap*” tecnologiche nelle diverse aree scientifiche di pertinenza della difesa, sulle quali si articoleranno i futuri progetti e verranno orientate le prossime partecipazioni nazionali, anche italiane (in analogia ai precedenti progetti di tipo Programmi di investimento congiunto, quali “*Force Protection*” e “*Innovative Concepts and Emerging Technologies*”, che già hanno determinato significativi ritorni in termini di conoscenze, industriali ed economici per le nazioni coinvolte).

A livello nazionale, alcune indicazioni sono espresse nella [Relazione programmatica sulla partecipazione all'UE per il 2013](#) (DOC LXXXII-bis, n.1),

¹⁴ Sulle possibilità di sviluppo della EDTIB, nel giugno 2013 è stato pubblicato uno studio commissionato dal Parlamento europeo a ricercatori esterni, italiani (IAI) e stranieri, dal titolo [The development of a European defence technological and industrial base](#) che raccomanda: la revisione della strategia EDTIB; un Consiglio europeo sulla difesa con cadenza annuale; un monitoraggio della EDTIB; un *management* delle dipendenze globali; *Headline goals* industriali per il 2030; rafforzamento dell'EDA; consolidamento della domanda; indicazioni degli Stati membri sulle preferenze per i settori industriali rilevanti per la EDTIB; uso dei fondi strutturali.

in cui si afferma che, considerate le ingenti risorse disponibili attraverso il citato Programma quadro, si dovrà valutare attentamente come indirizzare il tessuto industriale e accademico nazionale al fine di favorire progetti (sicurezza e difesa) di tipo “*dual-use*”. In tale quadro, appare opportuno consolidare un'azione di indirizzo nazionale, affinché l'EDA, in considerazione del proprio ruolo istituzionale, possa ulteriormente esercitare con sistematicità un ruolo dinamico di coordinamento delle iniziative nei confronti della Commissione. Un esempio in tal senso è rappresentato dal “*Joint Investment Programme on Chemical Biological Radiological Nuclear Protection*”, primo programma EDA (2012) coordinato dal tavolo di coordinamento e cooperazione tra Commissione Europea, EDA, ESA (“*European Framework Cooperation*”).

Nella proposta "*Possible deliverables*" si indica, tra le soluzioni innovative che possano garantire l'accesso ai finanziamenti UE per il *dual-use* e per la creazione di sinergie tra le iniziative dei vari Paesi, la creazione di un *database* in grado di incrociare domanda e offerta (a livello di *partners* europei e internazionali) di tecnologie chiave, avvalendosi del ruolo di facilitatore dell'EDA. Questo strumento potrebbe rilevarsi efficace nell'attrarre investimenti privati provenienti dall'Europa e dall'esterno. Si avverta anche la necessità di concentrarsi su grandi progetti, come SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*, programma europeo di ricerca per la modernizzazione delle infrastrutture di controllo del traffico aereo) che possano spianare la strada verso una maggiore convergenza degli interessi nazionali militari e industriali, nonché la necessità di assumere un impegno ed individuare un meccanismo per il coordinamento della certificazione dei sistemi e delle procedure a livello intra-comunitario, ingaggiando al riguardo la Commissione. Tali iniziative rappresenterebbero le precondizioni per una reale cooperazione che abbia come obiettivo quello di sviluppare un nuovo equipaggiamento realmente europeo -con potenzialità duali- basato su requisiti europei e co-finanziato dalle Istituzioni europee, in grado di invogliare gli Stati membri a partecipare, in considerazione della riduzione dei costi, nella fase di sviluppo, e delle economie di scala, nella fase di produzione. Per la cooperazione a livello di programmi d'armamento, si può guardare all'esperienza di successo dell'OCCAR che potrebbe costituire un punto di riferimento per il rafforzamento della base tecnologica e industriale della difesa europea che possa essere il perno di un rilancio dell'economia europea.

Si ricorda che l'OCCAR *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement* è stata la prima iniziativa in ordine di tempo per giungere alla realizzazione di un mercato unico della difesa. Si tratta di un'organizzazione multinazionale per la gestione di programmi di armamento in cooperazione, creata attraverso una Convenzione del 1998 ratificata da sei Stati: Belgio, Francia, Germania,

Italia, Spagna e Regno Unito.¹⁵ L'OCCAR gestisce un numero limitato di progetti ma di alto profilo tra cui si ricordano il programma per le fregate multimissione FREMM e ed il programma A400M per il trasporto aereo strategico. Partecipano ad uno o più progetti altri dodici Stati europei oltre a quelli membri. Dopo l'istituzione dell'EDA nel 2004, l'OCCAR in più occasioni ha gestito programmi per conto dell'Agenzia, fungendo da braccio operativo. Il 27 luglio 2012 è stato firmato un accordo amministrativo tra i direttori delle due istituzioni che realizza un partenariato nello sviluppo delle capacità di difesa. Grazie a tale accordo verranno condivise informazioni sui progetti e sui programmi durante tutto il loro ciclo vitale, garantendo un ininterrotto trasferimento di conoscenze che permetterà ad entrambe le parti di rimanere coinvolte ed informate in tutte le fasi. Le due organizzazioni identificano congiuntamente i progetti di cooperazione inizialmente gestiti dall'EDA che possono essere assegnati all'OCCAR. L'Assemblea Nazionale francese nella sua risoluzione del 4 maggio 2013 ne propone la fusione con l'EDA.

L'iniziativa della *task force Difesa (TSD)* della Commissione è finalizzata alla futura Comunicazione della Commissione Europea (2013) nella quale presentare al Parlamento e al Consiglio europeo un ventaglio di proposte in tema di rafforzamento della competitività dell'industria europea della difesa e rafforzamento della base tecnologica ed industriale della difesa. L'Italia, che intende valorizzare attentamente la partecipazione attiva, fin dalla fase preparatoria, a possibili future comunicazioni della Commissione Europea a fini di indirizzo strategico, ha dunque creato un Gruppo di lavoro (GdL) tecnico interministeriale (Difesa, Esteri, MSE, Economia e finanze, MIUR, PCM/UCPMA e PCM/DIS), posto sotto la supervisione dell'Ufficio del consigliere militare della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dalla citata *Relazione programmatica sulla partecipazione all'UE per il 2013* si apprende che l'azione di risposta nazionale alla TFD si indirizzerà su due linee principali, sia in chiave di Paese membro EDA, sia in chiave di "Sistema paese" e sarà volta a trarre vantaggio dall'attuale riesame delle politiche industriali e di mercato, per conferire maggiore impulso a iniziative che costituiscono priorità nazionali, come, ad esempio :

- incentivare, con finanziamenti europei e nazionali, lo sviluppo di alta tecnologia in specifici settori strategici;
- regolamentare la "cessione di tecnologia" ("offset" strategico impiegato per favorire le esportazioni) per evitare l'erosione della capacità tecnologica delle imprese italiane;

¹⁵ Altra importante iniziativa intergovernativa coeva è stata la firma della *Letter of Intent* nel 1998 e la sottoscrizione nel luglio 2000 di un accordo quadro (noto come *Accordo quadro/LOI*) tra i sei principali paesi produttori di armamenti dell'Unione Europea - Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito- relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa. L'attuazione dell'Accordo, entrato in vigore il 2 ottobre 2003, è affidata ad intese applicative relative a 6 aree di intervento: sicurezza degli approvvigionamenti; procedura di trasferimento e di esportazione; trattamento delle informazioni tecniche; ricerca e tecnologia; sicurezza delle informazioni classificate; armonizzazione dei requisiti militari.

- stimolare le imprese ad una maggiore cooperazione prevedendo delle specifiche forme di “*joint venture*” per incrementare la propria competitività in un mercato globale;
- favorire l'incremento della competitività delle piccole e medie imprese che operano nel settore della difesa/sicurezza in un mercato globale (valutazione sull'opportunità di favorire la creazione di “reti di distretti a livello europeo”);
- valutare la possibilità di ricorrere prevalentemente all'impiego della “Licenza generale” per il trasferimento di prodotti militari verso le Forze armate degli Stati membri e di pervenire ad una lista comune europea più ampia possibile, nell'interesse sia delle imprese, sia della difesa.

In conclusione, nell'attuale contesto di limitate risorse finanziarie, la sfida per l'Europa è - evidenzia il documento - quella di fare di più con meno e di migliorare le proprie capacità di difesa sfruttando appieno l'ampia gamma di risorse esistenti a livello nazionale e di UE, massimizzando le sinergie e rafforzando la cooperazione.

La situazione contingente è particolarmente seria nel settore della R&S in cui i programmi di difesa - normalmente finanziati con il debito pubblico - rischiano di essere cancellati. Questo *trend* negativo - come afferma *More Europe*- si può invertire inserendo lo schema dei *project bond* come fornitore addizionale di capitale per portare a termine programmi chiave della Difesa. Tali mezzi finanziari possono rappresentare un valido strumento per investire in rilevanti progetti infrastrutturali e di telecomunicazioni per la difesa .

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

29	Documentazione di base	Documentazione in materia di violenza contro le donne
30	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 587 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - Sintesi per l'Aula
31	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 588 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013 Sintesi per l'Aula
32	Dossier	Verso il Consiglio Europeo di dicembre 2013 sulla difesa: contributi di <i>stakeholders</i> Ed. provvisoria
33	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 890 Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti
34	Dossier	RIFORMA COSTITUZIONALE: il procedimento. Il disegno di legge proposto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. nn. 813 e 343-A)
35	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 896 "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"
36/I	Dossier	Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti - Parte I: i Paesi
37	Documentazione di base	Raccolta di documentazione per l'esame parlamentare dell'Atto Senato n. 925, recante delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili
38	Dossier	Atto del Governo n. 16 Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, in materia di controllo della acquisizione e detenzione di armi
39	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 941 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".