

XVII legislatura

La difesa europea e il coordinamento con la NATO

marzo 2015
n. 199



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nel settore
della politica estera e di difesa



Servizio Studi

Direttore: L. Gianniti

Segreteria

tel. 06. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

(Compito particolare: R. Loiero) _2424

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: L. Iannetti _5744

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: C. Andreuccioli _5461

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Minichiello _4761

Questioni regionali e delle autonomie locali

Capo ufficio: ---

Legislazione comparata e CERDP

Capo ufficio: R. Teodori _5023

Documentazione

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Maria Paola Mascia _3369

Simone Bonanni _2932

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

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

**La difesa europea e il
coordinamento con la
NATO**

marzo 2015
n. 199

a cura di: A. Mattiello

INDICE

1.	LINEE PRIORITARIE STABILITE DAL CONSIGLIO EUROPEO SULLA DIFESA DEL DICEMBRE 2013 E SVILUPPI PIÙ RECENTI	7
2.	PROBLEMI APERTI: LA NECESSITÀ DI RIAVVIARE UNA RIFLESSIONE STRATEGICA SULLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UE.....	14
3.	LA DIFESA EUROPEA: IL DIBATTITO IN CORSO	16
4.	NATO, IL VERTICE DI NEWPORT E I PIÙ RECENTI SVILUPPI.....	19
5.	COOPERAZIONE NATO-UE: Impegni di reciproco sostegno dal Concetto strategico 2010 al Consiglio europeo 2013	25
6.	LA POSIZIONE ITALIANA SULLA COOPERAZIONE NATO-UE	31
	ALLEGATI.....	35
	Marrone A., Ungaro A.R., <i>Verso una nuova strategia per la proiezione esterna dell'UE? Lo stato dell'arte</i> (estratto da "Osservatorio di Politica internazionale", Focus euro-atlantico n. 8, novembre/dicembre 2014)	37
	Conferenza interparlamentare per la politica estera e di sicurezza comune e la politica comune di sicurezza e difesa, Roma, 5-7 novembre 2014, <i>Il futuro dei battlegroups</i> (a cura dell'Ufficio dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea).....	49

1. LINEE PRIORITARIE STABILITE DAL CONSIGLIO EUROPEO SULLA DIFESA DEL DICEMBRE 2013 E SVILUPPI PIÙ RECENTI

Il Consiglio europeo di dicembre 2013 sulla difesa ha individuato una serie di azioni prioritarie in materia di politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) costruite intorno a tre assi o *cluster*.

Cluster 1: visibilità, efficacia ed impatto della PSDC

La caratteristica ed il valore aggiunto dell'azione dell'Unione europea nella gestione delle crisi nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) è rappresentata dal *comprehensive approach* fra le componenti civili e militari. Il Consiglio europeo ritiene prioritario "migliorare ulteriormente l'efficienza e l'efficacia dell'approccio globale dell'UE. In tale contesto, il Consiglio europeo accoglie favorevolmente la comunicazione congiunta presentata dalla Commissione e dall'Alto rappresentante"¹.

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

Il Consiglio europeo si sofferma sulla necessità "di migliorare le capacità di risposta rapida dell'UE, anche attraverso una maggiore flessibilità e schierabilità dei gruppi tattici dell'UE (*EU battlegroups*), nella misura in cui gli Stati membri lo decidono. Gli aspetti finanziari delle missioni e delle operazioni dell'UE dovrebbero essere esaminati con celerità, anche contestualmente alla revisione del meccanismo ATHENA.

Il Consiglio europeo invita Commissione, Alto rappresentante e Stati membri a garantire che le procedure e le regole per le missioni civili consentano all'Unione di essere più flessibile e di accelerare lo schieramento delle missioni civili dell'UE.

Per mettere l'UE in grado di rispondere alle nuove sfide in materia di sicurezza, coerentemente con gli sforzi della NATO, il Consiglio europeo chiede:

- Un quadro strategico UE in materia di ciberdifesa nel 2014²
- Una strategia per la sicurezza marittima entro il giugno 2014³

¹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio: "L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni" ([JOIN \(2013\) 30](#)).

² Tale quadro strategico in materia di ciberdifesa è stato adottato nel febbraio 2013. Obiettivo principale della strategia è garantire appunto uno spazio cibernetico "aperto e sicuro", che sia accessibile a tutti e, allo stesso tempo, dotato degli strumenti adeguati per assicurare la riservatezza dei dati e delle informazioni. Nello specifico, il documento delinea cinque priorità fondamentali: 1) raggiungere la ciber-resilienza; 2) ridurre drasticamente il cybercrime; 3) sviluppare una politica, e relative capacità, di ciberdifesa connessa alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC); 4) sviluppare le risorse industriali e tecnologiche per la cibersicurezza; 5) creare una politica internazionale coerente dell'Unione sul ciberspazio e promuovere i valori costitutivi dell'UE.

- Maggiori sinergie tra la PSDC e gli attori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per affrontare questioni orizzontali come migrazione clandestina, criminalità organizzata e terrorismo;
- Progressi nel sostegno della PSDC a regioni e paesi terzi, per la gestione delle frontiere;
- Rafforzamento della cooperazione in tema di sicurezza energetica e sfide a essa connesse.

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

Cluster 2: capacità di difesa europee

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

Il Consiglio europeo mantiene il suo impegno a realizzare le capacità essenziali e a ovviare alle carenze critiche attraverso progetti concreti degli Stati membri, sostenuti dall'Agenzia europea per la difesa (EDA).

Tenendo sempre presente che le capacità sono proprietà degli Stati membri, accoglie con favore:

- lo sviluppo di sistemi aerei a pilotaggio remoto (RPAS) nel periodo 2020-2025;
- lo sviluppo delle capacità di rifornimento in volo;
- la preparazione della comunicazione satellitare di prossima generazione;
- l'elaborazione di una tabella di marcia per il settore della ciberdifesa.

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

³ Tale strategia è stata adottata nel giugno 2014. Tre sono gli obiettivi prioritari della *Maritime Security Strategy*: 1) individuare e definire i principali interessi marittimi strategici dell'UE 2) individuare e definire le minacce, le sfide e i rischi ; 3) organizzare la risposta, cioè definire gli obiettivi strategici comuni, i principi comuni e i settori di cooperazione, al fine di promuovere una maggiore coerenza tra le diverse e numerose politiche e strategie settoriali in ambito marittimo.

Per quanto riguarda la pianificazione, 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* ⁴ è stato elaborato nel 2008 un *Capability Development Plan* che rappresenta uno strumento strategico comprensivo 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 temi prioritari, che tuttavia non sono definitivi. Lo strumento è infatti fluido e in costante trasformazione, per adeguarsi al mutare delle necessità nel tempo.⁵

⁴ 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 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.

⁵ La revisione del 2014 del *Capability Development Plan* ha permesso di elaborare una proposta di 16 azioni prioritarie, delle quali 4 considerate come *cross-cutting drivers*, portata all'approvazione dello *Steering Board* dell'EDA a livello di *Capability Directors* nell'8 ottobre 2014.

1. *Counter Cyber Threats (Cyber Defence)*
2. *Provide Satellite Communication Capabilities*
3. *Enhanced Battlespace Information and Communication Services*
4. *Remotely Piloted Aircraft providing Surveillance (RPAS)*
5. *Enhance C-IED and C-CBRNe Capabilities in Operations*
6. *Provide Air and Theatre Missile Defence for deployable Forces*
7. *Inter-theatre Air Capabilities*
8. *Intra Theatre Combat Capabilities*
9. *Enhance Logistic Support for deployed Forces*
10. *Medical Support to Operations*
11. *Maritime Patrolling and Escorting*
12. *Maritime Surveillance*
13. *Energy and Environmental Protection in Defence (Cross-cutting Driver)*
14. *Single European Sky (Cross-cutting Driver)*
15. *Modelling, Simulation (M&S) and Experimentation (Cross-cutting Driver)*
16. *Space-based Information Services (Cross-cutting Driver)*

Le novità non sono però limitate al nuovo elenco di aree capacitive ritenute prioritarie. Il nuovo CDP è stato infatti revisionato anche al fine di migliorarne l'efficacia. A tale scopo si è provveduto a potenziare il CODABA (*Cooperative Data Base*), ovvero l'elenco dei programmi di sviluppo in corso o di prossimo

Il processo dovrebbe condurre ad un maggior coordinamento tra il *Nato Defence Planning Process* e il *Capability Development Plan* europeo, in modo tale 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.

Il Consiglio europeo si rallegra dei modelli cooperativi esistenti, come il Comando europeo di trasporto aereo (EATC-*European Air Transport Command*) e incoraggia gli Stati membri a esplorare soluzioni per replicarli in altri settori. Chiede infine di potenziare lo sviluppo delle capacità civili.

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

La Base Tecnologica e Industriale Europea della Difesa (EDTIB) può essere definita, in generale, come la combinazione di persone, istituzioni, *know-how* tecnologico, assetti ed impianti utilizzati per progettare, sviluppare e mantenere i sistemi d'arma e l'equipaggiamento militare di supporto necessario alla gestione degli stessi sistemi a disposizione delle Forze Armate europee.

L'Europa ha bisogno di una base industriale e tecnologica di difesa (EDTIB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva per sviluppare e sostenere le capacità di difesa. Il Consiglio europeo accoglie con favore la Comunicazione della Commissione intitolata "Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente"⁶, e prende atto dell'intenzione della Commissione di elaborare, in stretta cooperazione con l'Alto rappresentante e l'Agenzia europea per la difesa, una tabella di marcia per la sua attuazione. Sottolinea in particolare l'esigenza di garantire la piena e corretta attuazione delle due direttive in materia di difesa del 2009, "tra l'altro al fine di aprire il mercato ai subappaltatori di tutta Europa, assicurare economie di scala e consentire una migliore circolazione dei prodotti della difesa".

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

avvio dei paesi Membri dell'EDA, aggiornandolo e rendendolo più accessibile per agevolare possibili cooperazioni multinazionali.

Inoltre le *Actions* sono state selezionate tenendo conto anche della loro predisposizione ad essere oggetto di iniziative di *Pooling & Sharing*.

Infine è stata modificata la struttura fisica del CDP, che prima consisteva in un CD (classificato *Confidential*) con diverse componenti collegate tra loro, mentre ora è evoluto in un vero e proprio strumento *software* (CDP *tool*) - in parte non classificato e che comprende anche il CODABA - molto più semplice da utilizzare.

Per favorire l'implementazione del CDP, l'EDA propone di valutare periodicamente i progressi ottenuti nell'ambito di ciascuna *Action* e di promuovere l'applicazione del CDP da parte dei paesi Membri dell'EDA ad esempio attraverso specifiche sessioni di *training* sull'uso del CDP *tool* ai fini della pianificazione delle capacità.

⁶ [COM \(2013\) 542](#)

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 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 2007⁷.

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

Il Programma quadro *Orizzonte 2020* per la ricerca e lo sviluppo tecnologico 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*", con significativi ritorni in termini di conoscenze, industriali ed economici per le nazioni coinvolte).

⁷ 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.

Il Consiglio europeo sottolinea infine l'importanza delle disposizioni volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento per lo sviluppo della cooperazione e pianificazione a lungo termine, nonché per il funzionamento del mercato interno della difesa. "Accoglie con favore la recente adozione, nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa, di un accordo quadro potenziato sulla sicurezza dell'approvvigionamento e invita la Commissione a elaborare, insieme agli Stati membri e in cooperazione con l'Alto rappresentante e l'Agenzia per la difesa, una tabella di marcia per un regime globale di sicurezza dell'approvvigionamento a livello dell'UE".

Il Consiglio europeo invita infine il Consiglio, la Commissione, l'Alto rappresentante, l'Agenzia europea per la difesa e gli Stati membri ad adottare, ciascuno per le proprie sfere di competenza, "misure risolte e verificabili per attuare gli orientamenti suesposti. Il Consiglio europeo valuterà i progressi concreti su tutte le questioni nel giugno 2015⁸.

⁸ In vista del Consiglio europeo di giugno 2015, il Consiglio dell'UE del 18 novembre 2014 ha adottato delle conclusioni sulle prospettive della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE (PSDC), in cui, sottolineando l'importanza della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB), accoglie con favore le misure dell'EDA e della Commissione intese a: i) migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento, attraverso lo sviluppo da parte della Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, l'alto rappresentante e l'AED, di una tabella di marcia per un regime globale di sicurezza dell'approvvigionamento a livello di UE; ii) sostenere le piccole e medie imprese del settore della sicurezza e della difesa, tra l'altro riguardo all'accesso ai programmi di finanziamento dell'UE e ai mercati transfrontalieri, anche tramite l'istituzione di un gruppo consultivo; iii) migliorare l'efficacia in termini di costi e l'efficienza del mercato europeo della sicurezza e della difesa e iv) sostenere la base tecnologica e industriale europea, anche per rafforzarne la competitività nel mercato globale.

2. PROBLEMI APERTI: LA NECESSITÀ DI RIAVVIARE UNA RIFLESSIONE STRATEGICA SULLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UE

Le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2013 muovono dalla constatazione che, all'innegabile importanza di una politica di sicurezza e difesa comune, in grado di rafforzare la sicurezza dei cittadini europei e di contribuire alla pace e alla stabilità nei paesi vicini e nel mondo più in generale, corrisponde una rapida evoluzione dell'ambiente strategico e geopolitico europeo - che richiede capacità di adattamento e rapidità di reazione.

Tuttavia, dal Consiglio europeo del dicembre 2013 non è scaturito né l'impegno a definire gli interessi strategici dell'UE *ex art.* 26 TUE, né a dare mandato all'Alto rappresentante di aggiornare la Strategia di sicurezza europea del 2003, cui avrebbe potuto fare da corollario, in un'ottica di *public diplomacy*, il lancio di una campagna di comunicazione strategica che renda edotti i cittadini europei dei rischi alla loro sicurezza.

Non si può ignorare come, successivamente al 2003, anno dell'adozione da parte del Consiglio europeo della [Strategia europea di sicurezza \(SES\)](#)⁹, si sono 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".

La presentazione di un rapporto dell'Alto Rappresentante per valutare l'impatto dei cambiamenti a livello globale nonché sulle sfide e opportunità che ne derivano per l'UE al Consiglio Europeo di giugno 2015- come previsto dal Consiglio Europeo nel dicembre 2013- potrebbe rappresentare la prima tappa istituzionale di un processo di "riflessione strategica" dell'UE, espressione usata recentemente anche dalla stessa Mogherini¹⁰, che porti ad una nuova strategia per l'azione esterna dell'Unione.

⁹ 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, le 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.

¹⁰ Durante la sessione di "questions/answers" di fronte al Parlamento Europeo, l'Alto Rappresentante Federica Mogherini ha affermato: "The experience from the 2003 European Security Strategy indicates that the process of reflecting strategically and collectively on EU foreign policy is crucially important to define how we want to act in the world. In light of the radically transformed global and regional circumstances we live in, a joint process of strategic reflection could eventually lead the way to a new

Molti *think tank* europei richiamano l'attenzione sulla necessità di avviare una "riflessione strategica" dell'UE per impostare un'efficace proiezione esterna che consideri non solo la politica estera, di sicurezza e difesa, ma anche la politica commerciale, energetica, di vicinato, di assistenza umanitaria, di aiuto allo sviluppo e tutti i *tools* a disposizione dell'UE, nonché di procedere ad una revisione della Strategia di sicurezza europea, come si vedrà dalla sintesi offerta qui di seguito di significativi contributi italiani e stranieri sul tema della difesa europea.

European Security Strategy". European Parliament, *Answers to the European Parliament, questionnaire to the commissioner-designate Federica Mogherini, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the Commission*, ottobre 2014, http://www.elections2014.eu/pdfs/new-commission/hearings/20140910CAD60702/Hearings2014_Mogherini_Questionnaire_en.pdf.

In vista del Consiglio europeo di giugno 2015, il Consiglio dell'UE del 18 novembre 2014 nelle conclusioni sulle prospettive della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE (PSDC), ha invitato l'Alto rappresentante e la Commissione a presentare, in vista del Consiglio europeo di giugno 2015, una "proposta di approccio strategico" che dovrebbe tenere conto del ruolo e delle competenze degli Stati membri e proporre un coordinamento e meccanismi di finanziamento adeguati, in base a valutazioni congiunte delle necessità e analisi dei rischi.

3. LA DIFESA EUROPEA: IL DIBATTITO IN CORSO

Tra i contributi di ricerca italiani, uno studio di IAI e Centro Studi Federalismo dal titolo [Costi della non-Europa della Difesa](#) intende 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 europee¹¹ sia alla mancanza di un mercato europeo della difesa e stimabili approssimativamente in 120 miliardi di euro, più elevati ancora i secondi-; 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

¹¹ Sulle potenzialità e i limiti dei Battlegroups si veda il saggio di Hartzigeorgopoulos dal titolo [The role of EU battlegroups in European Defence](#).

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"¹² anche tra gruppi di membri UE e paesi vicini e *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 delinea 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 umanitari¹³. 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

¹² 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*](#).

¹³ 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*.

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 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.

A titolo di completezza, si segnala anche il rapporto dell'EU Institute for Strategic Studies (EUISS), dal titolo *Global Trends 2030 - Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, pubblicato nel 2012 nell'ambito del progetto di ricerca dell'European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS).¹⁴

Più che proporre una strategia per la politica estera dell'UE, il documento cerca di tracciare i trend di lungo periodo della politica internazionale ed economica nei prossimi vent'anni: un esercizio di pensiero strategico, basato sullo studio di sei "core issues" quali cambiamento climatico e risorse naturali, energia, information technology, sviluppo economico, migrazione, disarmo, nonché di sette regioni del mondo. Come già il titolo suggerisce, lo studio vuole identificare le tendenze che attraversano nazioni e continenti, ossia la probabile evoluzione dei diritti, delle esigenze e delle aspettative dei cittadini, rispetto al tradizionale approccio sulle relazioni interstatali e sulla politica internazionale.

Il report identifica tre principali tendenze globali nell'orizzonte del 2030: 1) una responsabilizzazione degli individui, che contribuisce ad un senso di appartenenza ad un'unica comunità umana; 2) un maggiore sforzo per lo sviluppo sostenibile in un contesto sempre più contraddistinto da scarsità di risorse e povertà persistente, aggravato dalle conseguenze del cambiamento climatico; 3) l'emergere di un mondo più policentrico caratterizzato da uno spostamento del potere e da una crescente carenza di governance, in quanto i meccanismi che hanno regolato le relazioni interstatali non sono più in grado di rispondere adeguatamente alle richieste e alle esigenze globali.

¹⁴ EUISS, ESPAS, *Global Trends 2030 - Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, 2012.

4. NATO, IL VERTICE DI NEWPORT E I PIÙ RECENTI SVILUPPI

Il Vertice dei Capi di Stato e di Governo della NATO del 4-5 settembre 2014 in Galles, è stato dedicato ai principali temi dell'agenda politica dell'Alleanza e alle crisi regionali che circondano l'area Euroatlantica.

Capacità di pronta reazione della NATO: un *upgrade*

Al vertice di Newport del 4-5 settembre 2014, è stato approvato il *Readiness Action Plan* (RAP) come risposta dell'Alleanza Atlantica alle minacce di sicurezza provenienti dal fianco Est, individuando tuttavia uno strumento flessibile per far fronte a sfide originate da qualunque fianco.

In termini operativi, oltre ad elencare le “misure di riassicurazione” adottate a favore degli Alleati dell’Est, il RAP prevede tra le "misure di adattamento" un aumento della capacità di pronta reazione della *NATO Response Force* (NRF), con la costituzione di forze prontamente disponibili (*Very High Readiness Joint Task Force-VJTF*), una brigata multinazionale capace di entrare in azione in sole 48 ore. Essa sarà composta da circa 4.000 uomini e non avrà una base fissa, ma si avvarrà di cinque basi situate in Romania, Polonia e paesi baltici. In queste basi verranno inoltre stoccati equipaggiamenti e materiali, come carburante, munizioni e mezzi militari. Inoltre, i Capi di Stato e di Governo alleati hanno deciso il rafforzamento delle capacità di risposta al cosiddetto “*hybrid warfare*”, cioè la forma di guerra caratterizzata dall’utilizzo coordinato di un’ampia gamma di risorse militari, paramilitari e civili in funzione bellica, ed a minacce quali il terrorismo, la proliferazione, gli attacchi cibernetici.

Come contributo alle “misure di rassicurazione”, l'Italia ha già assunto dal 1° gennaio 2015, e fino ad aprile 2015, il comando delle missioni della *Baltic Air Policing* dalla base lituana di Siaulai, con lo schieramento di quattro *EuroFighter Typhoon*. In occasione della Ministeriale Difesa della NATO di inizio febbraio 2015, il Ministro Pinotti ha annunciato che il nostro contributo sarà rinnovato per ulteriori quattro mesi. L'Italia si è inoltre resa disponibile come *Framework Nation* per la *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) nel 2018, mettendo a disposizione una brigata terrestre.

Spese per la difesa: obiettivo tendenziale di un *budget* della difesa pari al 2% del PIL

Il problema del *burden sharing* in materia di spese per il settore della difesa rappresenta una tematica che periodicamente si riaffaccia in ambito NATO. Nel 2011 sono state adottate alcune *Linee Guida* che prevedono che i membri della NATO mirino a spendere il 2% del PIL nazionale per le spese della difesa ed il 20% per i principali investimenti (spese di carattere strutturale e maggiore importo). Tali impegni sono stati ribaditi dai Capi di Stato e di Governo al Vertice di Newport.

Fermo restando che i parametri del 2% e del 20% non sono vincolanti, e che vanno interpretati come obiettivi cui tendere, l'Italia è lontana dal *target* fissato dalla NATO: le stime per il nostro Paese prevedono che per il 2015 le spese per la difesa ammontino ad una percentuale pari all'1,08% del PIL, ed in questo ambito il 12,5% ai principali investimenti.

Circa l'evoluzione di tale rapporto, la "Nota aggiuntiva allo stato di previsione della Difesa per il 2015" ricorda che tale rapporto si attestava all'1,3% per gli anni 2010 e 2011, all'1,28% per il 2012 e 2013, mentre nel 2014 era pari a 1,25%.

Secondo i dati pubblicati nel 2014 dalla stessa NATO¹⁵ e relativi al 2013, pochi Alleati supererebbero l'obiettivo del 2%: oltre agli Stati Uniti, il Regno Unito, la Grecia (in ragione dei contenziosi territoriali con la Turchia), l'Estonia e la Polonia.

Si ricorda che l'allora Capo per la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio atlantico Checchia, in occasione della sua audizione innanzi alla Commissione Difesa del Senato del 23 luglio 2014, delineava con puntualità le principali questioni sul tappeto in vista del Vertice gallese, a cominciare dal problema finanziario, con le ripetute sollecitazioni statunitensi a un aumento delle spese per la difesa da parte degli alleati europei, onde alleggerire parzialmente il carico preponderante della NATO per il contribuente americano. In proposito la posizione italiana era per un riequilibrio degli oneri tra le due sponde dell'Atlantico, essenzialmente attraverso la messa in comune a livello europeo delle risorse già disponibili. Poco compatibile con le esigenze generalizzate in Europa di contenimento dei bilanci pubblici appare invece l'approccio incentrato sull'incremento delle spese per la difesa.

Le implicazioni della crisi ucraina sulle relazioni NATO-Ucraina e NATO-Russia

Al vertice della NATO di Newport il 4 e 5 settembre 2014 i Capi di Stato e di Governo alleati hanno condannato l'intervento militare russo, considerato "illegittimo ed illegale" in Ucraina e hanno chiesto a Mosca l'immediato ritiro di tutte le truppe dall'Ucraina. Il Comunicato finale inoltre richiedeva alla Russia di restituire la penisola di Crimea all'Ucraina e di fermare il flusso di armi, attrezzature e denaro diretto ai ribelli attivi nell'est del paese.

Oltre a sostenere l'indipendenza, l'integrità territoriale e la sovranità del Paese, l'azione dell'Alleanza è volta a rafforzare il rapporto di partenariato nell'alveo della *Distinctive Partnership* istituita nel 1997 e nel quadro di riferimento della Commissione NATO-Ucraina, con l'approvazione da parte degli Alleati di una serie di misure volte ad intensificare il dialogo politico con le Autorità ucraine, l'assistenza della NATO e la cooperazione pratica nel settore sicurezza e difesa.

Si ricorda anche che il Governo ucraino nel dicembre 2014 ha presentato una proposta di legge per l'abbandono dello *status* di neutralità (deciso nel 2010 dal

¹⁵ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm

presidente Janukovic) che potrebbe preludere ad una richiesta di adesione alla NATO.

Già nell'aprile 2014, la NATO ha sospeso ogni forma di cooperazione pratica tra NATO e Russia incluso il Consiglio NATO-Russia. Tuttavia, tra le decisioni di Newport figura l'opportunità di tenere aperti canali di comunicazione politica con la Russia nel Consiglio NATO-Russia e nel Consiglio della Partnership euro-atlantica. Finora non vi sono state riunioni del Consiglio NATO-Russia a livello di ambasciatori a causa dell'opposizione di alcuni Alleati dell'Europa Orientale, nonché di alcuni altri Alleati.

Contatti diretti tra il Segretariato Generale Stoltenberg ed il Ministro degli Esteri Lavrov si sono avuti, invece, in occasione della Conferenza per la Sicurezza di Monaco di febbraio 2015.

Il post-ISAF in Afghanistan

L'insediamento del nuovo Presidente della Repubblica Ashraf Ghani e la formazione di un Governo di Unità Nazionale nel settembre 2014, che include il suo ex-rivale Abdullah Abdullah in qualità di Chief Executive Officer (ovvero di Primo Ministro), ha consentito la firma e la ratifica del *Bilateral Security Agreement* (BSA) con gli Stati Uniti e dei SoFA (*Status of Forces Agreement*) con la NATO, preliminari all'avvio della missione NATO *Resolute Support*, che dal 1° gennaio 2015 ha sostituito la missione ISAF. La *Resolute Support* conterà su circa 12.500 unità provenienti dagli Stati membri della NATO e da ventuno Paesi partner. La missione *Resolute Support*, di consulenza, formazione e addestramento delle Forze di Sicurezza afgane, ha avuto inizio il 1° gennaio 2015 e si concluderà, secondo l'attuale calendario, alla fine del 2016. Nella sua fase iniziale, si articolerà in un comando centrale e quattro periferici, tra cui quello di Herat, in cui la presenza della NATO è assicurata dall'Italia. Successivamente, sarà concentrata nella sola Kabul.

Come ribadito nel Vertice di Newport in una dichiarazione *ad hoc* sull'Afghanistan, alla conclusione di *Resolute Support*, la collaborazione della NATO con l'Afghanistan continuerà nel medio periodo con il sostegno finanziario alle ANSF (forze di sicurezza afgane), nel lungo periodo con la *Enduring Partnership*.

L'ultimo decreto Missioni autorizza la partecipazione in Afghanistan, nell'ambito della missione *Resolute Support*, di 630 unità di personale militare italiano.¹⁶ Questa presenza si ridurrà gradualmente nel corso dell'anno. Una volta ultimato il ritiro da Herat, dovrebbero rimanere a Kabul circa un centinaio di uomini.

¹⁶ La partecipazione di personale militare alla missione *Resolute Support* dal 1° gennaio al 30 settembre 2015 è autorizzata dall'art. 12, co. 1, del Dl n. 7/2015 (Contrasto al terrorismo e proroga missioni).

Contrasto a DAESH (ISIS)

Il Vertice di Newport registrava una notevole compattezza rispetto alla minaccia mediorientale rappresentata dall'espansione dell'ISIS (o DAESH secondo l'acronimo arabo) in Iraq e Siria e condannava il ricorso alla violenza e i barbarici attacchi contro le popolazioni civili e le comunità religiose. Minacciava il ricorso alla difesa collettiva se fosse minacciata la sicurezza di un Alleato. Ribadiva il sostegno al processo politico iracheno. Tuttavia, la formazione di una coalizione guidata dagli Stati Uniti e con la presenza di Regno Unito, Francia, Italia e di altri paesi, per giungere all'obiettivo di contrastare l'ISIS senza tuttavia l'utilizzazione di truppe di terra, coinvolgendo altresì i vari attori regionali, in *primis* la Turchia, è stata decisa a margine del vertice di Newport. Si è infatti tenuta una riunione ministeriale specifica per il contrasto a DAESH che ha coinvolto i Ministri degli esteri e della difesa di dieci Paesi tra cui anche l'Italia, il cui senso era quello di creare una rete di Paesi più ampia anche al di fuori dell'Alleanza atlantica, a partire dai Paesi arabi e islamici, con una pluralità di strumenti, non solo sul piano militare, ma anche sul versante dell'aiuto umanitario, del controllo dei flussi economici e finanziari, nella cornice delle Nazioni Unite.

Le principali linee di azione nelle quali si articola lo sforzo collettivo sono state meglio individuate successivamente, il 3 dicembre 2014, nel corso della riunione della coalizione anti-DAESH (composta da 61 Paesi), a margine della riunione ministeriale NATO; esse consistono in: contributo militare, contrasto al flusso dei *foreign fighters*, confronto sul terreno della narrativa jihadista, lotta alle fonti di finanziamento e assistenza umanitaria, rinnovo dell'impegno per l'Iraq.

L'ulteriore riunione ministeriale di Londra del 22 gennaio 2015 ha formalizzato la nascita di un gruppo ristretto della coalizione, cosiddetto *Small Group*, composto da 21 Paesi, tra cui l'Italia, sugli oltre sessanta che partecipano alla coalizione. A tale formazione ristretta, che si riunirà con regolarità a livello tecnico e ministeriale, spetterà il compito di supervisione politica della strategia collettiva.

Giova ricordare che l'impegno italiano nel contrasto a DAESH si esprime sul piano militare con le forniture di armi e munizioni ai *Peshmerga* curdi, la presenza di 280 addestratori tra Erbil e Baghdad (il secondo contingente dopo gli Stati Uniti) e gli assetti aerei di stanza in Kuwait con compiti di sorveglianza, ricognizione ed *intelligence*.¹⁷

Libia¹⁸

Alla vigilia del Vertice di Newport, il conflitto sul terreno fra le differenti fazioni libiche in lotta per il potere veniva acuito dalla creazione di due realtà istituzionali distinte, ognuna con un proprio Parlamento: da un lato il Congresso Nazionale (a Tripoli), in contrapposizione al Consiglio dei Rappresentanti (a

¹⁷ L'art. 12 (*Asia*), co. 9, del Dl n. 7/2015 (Contrasto al terrorismo e proroga missioni) autorizza la partecipazione di personale militare alle attività della Coalizione anti-ISIL.

¹⁸ V. Nota Breve n. 50 "Libia: una cronologia (febbraio 2014 - febbraio 2015)".

Tobruk) democraticamente eletto il 25 giugno 2014, ma dichiarato illegittimo dagli islamisti.

In occasione del vertice di Newport, la NATO ha ribadito l'appello a tutte le parti libiche ad accettare un cessate il fuoco immediato e a impegnarsi in maniera costruttiva in un dialogo politico inclusivo. Ha riconosciuto il ruolo centrale dell'ONU nel coordinamento degli sforzi internazionali e ribadito il sostegno ad UNSMIL. La NATO ha ribadito la sua disponibilità a sostenere la Libia nell'*institution building* in materia di sicurezza e difesa e a sviluppare una *partnership* di lungo periodo che possibilmente conduca alla *membership* della Libia nel Dialogo Mediterraneo.

Il Rappresentante speciale dell'ONU Leon inaugura a Ghadames il 29 settembre 2014 un nuovo processo di Dialogo politico in Libia. Alla metà di gennaio 2015, Leon riesce a riavviare un nuovo *round* del Dialogo politico libico a Ginevra. L'obiettivo del Dialogo è giungere alla fine dei combattimenti e alla formazione di un Governo di unità nazionale (in cui Leon prefigura la nomina di un Primo Ministro e due Vice Premier, uno per parte, con diritto di veto), che rispetti i principi della democrazia e rigetti il terrorismo.

Attualmente, mentre l'andamento del processo politico sotto l'egida dell'ONU mostra segni incoraggianti, la situazione sul terreno appare in deterioramento.

Infatti, uno sviluppo positivo dell'andamento del dialogo, si è registrato l'11 febbraio 2015 quando al *round* di Ghadames ha partecipato il Congresso di Tripoli. Non è da escludere che la crescente minaccia dell'estremismo jihadista favorisca un'accelerazione nel processo di riconciliazione.

Partenariati e interoperabilità

Il vertice NATO di Newport si proponeva anche una riflessione sui partenariati che non disperdesse il patrimonio di operabilità non solo tra Alleati ma con in partner e di elevare una collaborazione pragmatica già consolidata come quella con l'UE (che riflette ancora una concezione di divisione dei compiti Berlin plus) ad un livello veramente strategico.

Nelle Conclusioni del Vertice NATO di Newport viene ribadito che l'UE resta un partner unico ed essenziale per la NATO e che le due organizzazioni condividono valori ed interessi strategici comuni. La NATO riconosce l'importanza di una Difesa europea più forte e più capace, che porterà ad una NATO più forte. Pertanto va mantenuto l'impegno, in uno spirito di piena reciproca apertura, trasparenza, complementarietà e rispetto dell'autonomia e dell'integrità istituzionale sia della NATO sia dell'UE, a lavorare fianco a fianco nelle operazioni di *crisis management*, ad allargare le consultazioni politiche: già allargate alle sfide alla sicurezza come la minaccia cibernetica, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il contro-terrorismo e la sicurezza energetica, da allargare ulteriormente ad altre aree quali sicurezza marittima, difesa e *capacity building* in materia di sicurezza, minacce ibride.

Il Vertice del Galles stabilisce la *Interoperability Platform* (ed il programma ristretto di “*Enhanced Opportunities/Opportunità avanzate*”), rivolta esclusivamente ai Paesi Partner, come strumento per capitalizzare, ed in prospettiva accrescere l’interoperabilità delle forze acquisite sul campo grazie alla partecipazione dei partner alle operazioni NATO (ISAF anzitutto).

E’ ancora in discussione la modalità concreta di applicazione del programma “*Enhanced Opportunities*” (di cui fanno al momento parte Georgia, Finlandia, Australia, Giordania e Svezia); fra le opzioni in discussione vi è anche quella della partecipazione di tali partner alla VJTF – tramite la loro partecipazione alla NATO Response Force.

Nell'ambito della politica della "porta aperta" (segnatamente agli allargamenti all'Europa orientale) inaugurata a partire dal 1990, il percorso verso la *Membership* della NATO rispetto ai quattro paesi "aspiranti" colloca in uno stadio più avanzato il Montenegro e la Georgia - pur dovendo il primo paese compiere ancora progressi rispetto al livello dell'intelligence, laddove il secondo deve ancora accentuare l'interoperabilità con gli altri paesi della NATO (peraltro già positivamente verificata nell'ambito del contributo di Tbilisi alla missione ISAF in Afghanistan); più indietro si trovano invece la Macedonia e la Bosnia.

5. COOPERAZIONE NATO-UE

Premessa. L'Unione europea e la NATO percorrono da oltre quindici anni un cammino di avvicinamento reciproco, tanto in termini di *membership* (22 membri comuni), quanto a livello di condivisione di obiettivi strategici, di funzioni e di potenziale raggio d'azione. Le organizzazioni svolgono due ruoli complementari e di reciproco sostegno per la tutela della pace e della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

L'istituzionalizzazione delle relazioni tra esse è stata avviata nel 2001, a partire dai passi compiuti negli anni '90 per promuovere una più grande responsabilità europea sui temi della difesa. Fino al 1999, era l'Unione Europea Occidentale (UEO) a porsi come interlocutore della NATO per il dialogo sulla difesa nel territorio europeo, mentre non sussisteva alcun legame formale tra l'Alleanza atlantica e l'Unione europea. La crisi dei Balcani, del 1999, rese manifesta l'esigenza di dotarsi di un'autonoma capacità logistica per la gestione delle situazioni di crisi, portando all'avvio della riflessione per la creazione di una Politica comune europea di difesa e sicurezza (PESD). In occasione del Consiglio europeo di Helsinki del 1999, vennero definiti degli obiettivi – *Headline goals* – per dotare l'Unione di capacità militari credibili per attuare le missioni di Petersberg.

Le missioni di Petersberg furono definite e ricondotte nell'ambito delle competenze UEO, dal Consiglio ministeriale della stessa del 19 giugno 1992, svoltosi nella omonima cittadina tedesca. Si trattava delle missioni umanitarie o di evacuazione, delle missioni intese al mantenimento della pace, nonché delle missioni costituite da forze di combattimento per la gestione di crisi, ivi comprese operazioni di ripristino della pace. Con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, la responsabilità di tali missioni è stata trasferita all'Unione europea.

Gli *Headline goals* sono stati aggiornati nel 2004, con gli *Headline goals 2010* ed hanno previsto, tra le altre cose: la creazione di un'Agenzia europea della difesa (effettivamente istituita nel 2004) per conseguire una maggiore integrazione nel mercato europeo della difesa; l'implementazione di un coordinamento congiunto per il trasporto strategico e la creazione di gruppi di combattimento rapidamente dispiegabili (*battlegroups*).

D'altra parte, con il summit di Washington, nell'aprile del 1999, la NATO aveva manifestato la propria disponibilità a rendere fruibili le risorse strategiche dell'Alleanza per operazioni a guida UE, anche in contesti per i quali la competenza NATO non sarebbe prevista.

Quella *partnership* operativa è stata confermata in una dichiarazione congiunta NATO-UE sulla PESD nel dicembre 2002 e poi formalizzata nel marzo 2003 con gli Accordi *Berlin Plus*. Tali accordi consentono all'Unione europea di accedere alle capacità di pianificazione e di comando della NATO e di utilizzarne i mezzi per realizzare missioni di gestione delle crisi.

Quadro della cooperazione. Sotto il profilo istituzionale, la *partnership* si concretizza in una “*intelaiatura organizzativa leggera*”, articolata in due incontri annuali a livello di Ministri degli Esteri e tre incontri NAC–COPS, riunioni congiunte per ogni turno semestrale di Presidenza dell'Unione Europea degli Ambasciatori accreditati rispettivamente presso il Consiglio Atlantico e il Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione Europea. L'agenda è completata da eventuali incontri bisestrali dei Comitati militari delle due organizzazioni e riunioni periodiche di alcuni organi sussidiari. Regolari gli incontri a livello di Ministri degli Esteri, Ambasciatori, Rappresentanti militari e consulenti di difesa, nonché a livello di *staff*; istituzionalizzate le figure militari di *liason*.

Il riparto delle competenze nell'ambito degli accordi è improntato al criterio della flessibilità. Viene data per acquisita la disponibilità (*presumption of availability*) a favore dell'Unione Europea di capacità e di assetti comuni preidentificati della NATO ai fini dell'impiego in operazioni a guida UE, in cui la NATO non sia direttamente impegnata. A garanzia del coordinamento tra le due organizzazioni, la supervisione su tali operazioni è attribuita al *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (D-SACEUR), parte integrante dello Staff militare dell'Alleanza atlantica. Sono altresì stabilite cellule di collegamento tra le due strutture militari.

Gli accordi *Berlin Plus* sono stati attivati due volte: in Macedonia, nel 2003 (Operazione Concordia), e in Bosnia, nel 2004 (operazione *Eufor Althea*), dove l'UE ha assunto la guida di missioni prima dirette dalla NATO, ma continuando a utilizzare la struttura di comando dell'Alleanza.

Ulteriori impegni di reciproco sostegno. Sulla base del successo della cooperazione nei Balcani occidentali, gli ultimi vertici della NATO hanno espresso la necessità di migliorare gli strumenti di raccordo, evitando inutili duplicazioni e nel rispetto dell'autonomia delle due organizzazioni.

Il nuovo [Concetto strategico della NATO](#) approvato nel Vertice di Lisbona nel novembre 2010 ha fatto del rilancio dei rapporti tra la NATO e l'Unione europea un pilastro dell'azione dell'Alleanza per il prossimo decennio.

Il Nuovo Concetto Strategico stabilisce chiaramente che un'Unione europea attiva ed efficace contribuisce alla sicurezza globale dell'area euro-atlantica. Pertanto l'UE è per la NATO un *partner* unico ed essenziale. L'obiettivo di una più stretta cooperazione tra le due organizzazioni va perseguito attraverso:

- il rafforzamento della *partnership* strategica tra la NATO e l'UE, nello spirito di una piena reciproca apertura, trasparenza, complementarietà e rispetto per l'autonomia e integrità istituzionale di entrambe;
- il miglioramento della cooperazione pratica nelle operazioni, attraverso tutto lo spettro delle crisi, da una pianificazione coordinata a un supporto reciproco sul campo;
- un'estensione delle consultazioni politiche tale da includere tutte le questioni di comune interesse in modo da condividere decisioni e prospettive;
- una più completa cooperazione nello sviluppo delle capacità, per minimizzare le duplicazioni e massimizzare l'efficienza dei costi. Il nuovo

Concetto strategico riconosce dunque l'importanza di una difesa europea più forte e con maggiori capacità ai fini della sicurezza internazionale e dell'area euro-atlantica.

In questo contesto, una stretta cooperazione NATO-UE si pone come un ulteriore tassello per lo sviluppo di un “*Comprehensive approach*”, un approccio globale internazionale alla gestione delle crisi (principio ribadito dal Vertice di Chicago del 2012) che richiede l'applicazione effettiva sia di strumenti militari che civili -come ad esempio succede in Afghanistan, dove il contributo dell'UE alla missione ISAF è finalizzato soprattutto alla rafforzamento della statualità. Di conseguenza, sono state prese in considerazione nuove aree in cui le due organizzazioni possano incrementare la cooperazione, in particolare le questioni inerenti la sicurezza energetica e la difesa da attacchi informatici.

Il [Consiglio europeo di dicembre 2013](#), è stato dedicato specificatamente al tema della difesa comune europea, rappresentando un ulteriore passo avanti sulla strada della cooperazione NATO-UE, come testimoniato dalla presenza ai lavori e dall'indirizzo di apertura del Segretario Generale della NATO Rasmussen al Consiglio europeo. Figura nelle Conclusioni un rilancio della Difesa Europea¹⁹. Si afferma anche che la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) continuerà a svilupparsi in piena complementarità con la NATO nel quadro concertato del partenariato strategico fra l'UE e la NATO e nel rispetto dell'autonomia e delle procedure decisionali di ciascuno, il che significa che l'UE deve disporre dei mezzi necessari e mantenere un livello sufficiente di investimenti.

Prioritaria è la cooperazione per lo sviluppo delle capacità militari che deve mirare a garantire l'interoperabilità, anche con le principali organizzazioni *partner* come la NATO. La pianificazione della difesa deve avvenire in piena coerenza con i processi di pianificazione esistenti della NATO²⁰.

In merito alle capacità, analoghi e reciproci impegni si ritrovano nelle Conclusioni del [Vertice NATO di Newport](#) del 2014 che ribadiscono che gli sforzi della NATO e dell'UE tesi al rafforzamento delle capacità di difesa sono complementari e che la NATO continuerà a lavorare a stretto contatto con l'UE per far sì che l'iniziativa *Smart Defence* e quella dell'UE denominata *Pooling and Sharing* siano complementari e di reciproco sostegno, e per sostenere lo sviluppo delle capacità e dell'interoperabilità nell'ottica di evitare inutili duplicazioni e di massimizzare il rapporto costi-benefici.

Il Vertice NATO di Newport del 2014 si proponeva, inoltre, una riflessione sui partenariati che non disperdesse il patrimonio di operabilità non solo tra Alleati ma con i *partner* e di elevare una collaborazione pragmatica già consolidata come quella con l'UE (che riflette ancora una concezione di divisione dei compiti *Berlin plus*) ad un livello veramente strategico.

Nelle Conclusioni del Vertice NATO di Newport viene ribadito che l'UE resta un *partner* unico ed essenziale per la NATO e che le due organizzazioni condividono

¹⁹ Articolata lungo tre filoni (clusters): 1) aumento di efficacia, visibilità e impatto della PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa Comune); 2) sviluppo delle capacità di difesa europee; 3) rafforzamento dell'industria europea della difesa e della sua base tecnologica.

²⁰ Si tratta, come è noto, di coordinare il *NATO Defence Planning Process* e il *Capability Development Plan* europeo e di rafforzare i meccanismi di cooperazione esistenti come l'*UE-NATO Capability Group*.

valori ed interessi strategici comuni. Pertanto va mantenuto l'impegno, in uno spirito di piena reciproca apertura, trasparenza, complementarietà e rispetto dell'autonomia e dell'integrità istituzionale sia della NATO sia dell'UE, a lavorare fianco a fianco nelle operazioni di *crisis management*, ad allargare le consultazioni politiche, a promuovere la complementarietà delle due organizzazioni per rafforzare la sicurezza comune e la stabilità. L'attuale contesto strategico richiede di rafforzare ulteriormente la *partnership* strategica, gli sforzi congiunti ed il messaggio comune. La NATO riconosce l'importanza di una Difesa europea più forte e più capace, che porterà ad una NATO più forte; sostiene che un'accresciuta cooperazione tra NATO ed UE passi attraverso l'ampliamento del dialogo e delle consultazioni politiche: già allargate alle sfide alla sicurezza come la minaccia cibernetica, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il contro-terrorismo e la sicurezza energetica, da allargare ulteriormente ad altre aree quali sicurezza marittima, difesa e *capacity building* in materia di sicurezza, minacce ibride.

Problemi e prospettive. Mentre i rapporti sul terreno sono normalmente fluidi e costruttivi, il dialogo politico-strategico è intermittente e contraddittorio, nonostante, sulla carta, i meccanismi di cooperazione istituzionale NATO-UE appaiano organici e articolati. Nei fatti, tuttavia, le sedi previste non sono in grado di produrre decisioni significative. Secondo alcuni osservatori un miglioramento dei rapporti tra le due organizzazioni potrebbe venire dalla previsione di uno *staff* congiunto modulare, dal livello politico militare a quello tattico. Resta un reale ostacolo l'irrisolta disputa tra Cipro (membro dell'UE, ma non della NATO) e la Turchia (membro della NATO ma non dell'UE). Quest'ultima, facendo leva su un cavillo formale,²¹ si oppone a riunioni NATO-UE in cui partecipi anche Cipro. Le due organizzazioni sono quindi costrette a stabilire modi e forme di cooperazione in modo informale. Con il reintegro della Francia nelle strutture di comando della NATO sono state superate ulteriori passate complicazioni.

Tra gli obiettivi primari della cooperazione istituzionale restano:

- la definizione di un'agenda complessiva;
- il coordinamento dello sviluppo delle capacità;
- il miglioramento delle procedure di cooperazione operativa sul campo.

Margini di cooperazione inesplorata esistono in particolare nel dialogo politico-strategico e nella definizione di un'agenda complessiva comune. A tal riguardo, sarebbe auspicabile avviare un processo di revisione della Strategia di sicurezza europea - datata al 2003, superata dai fatti anche nel titolo "*Un'Europa sicura in un mondo migliore*", rimasta indietro rispetto al Nuovo Concetto strategico della NATO- per il quale è mancato il consenso politico necessario al Consiglio europeo sulla Difesa del dicembre 2013, probabilmente in coincidenza con la fine della legislatura europea, e per il quale, dopo il rinnovo delle Istituzioni dell'UE, potrebbero aprirsi nuovi spazi e nuove

²¹ La Turchia fa valere il fatto che Cipro non prende parte al programma NATO *Partnership for Peace* (Pfp). La partecipazione al Pfp è invece condizione legale per la partecipazioni di membri o candidati UE alle riunioni congiunte NATO-UE. Infatti, la Turchia, com'è noto, riconosce come governo legittimo quello turco-cipriota che controlla la parte settentrionale dell'isola, mentre non ha rapporti ufficiali con la parte meridionale governata dai greco-ciprioti, l'unica riconosciuta a livello internazionale (nonché membro dell'UE dal 2004).

occasioni per una riflessione strategica comune, in un'ottica di mutuo sostegno con la NATO e, forse, un nuovo esercizio di diplomazia pubblica.

È possibile poi migliorare la cooperazione sul campo, ad esempio rendendo più rapide le procedure di attivazione degli accordi *Berlin Plus* e creando meccanismi automatici di raccordo istituzionale nel caso di una doppia presenza UE e NATO in una stessa area. L'ottimizzazione delle rispettive capacità operative nella gestione delle crisi, nel quadro di visioni strategiche ampiamente coincidenti, è particolarmente sentita da entrambe le sponde dell'Atlantico: a tal fine, uno dei criteri di divisione dei compiti più realistici, secondo numerosi osservatori, appare quello della differenza di capacità. L'indiscutibile superiorità della NATO rispetto all'UE in termini di risorse e capacità militari potrebbe suggerire l'impiego dell'Alleanza in operazioni ad alta intensità di combattimento o che prevedano una robusta presenza militare, in modo da contenere o prevenire l'erompere di violenze in aree instabili. L'UE, anche in ragione dei suoi *assets* non militari di gestione delle crisi, potrebbe essere più adatta ad operare in zone già parzialmente pacificate o dove i rischi di *escalation* siano limitati e con compiti di ricostruzione e assistenza più che di combattimento o di ristabilimento dell'ordine. Una prima forma di sinergia già attuabile è quella del "passaggio di consegne" tra missioni NATO e missioni PSDC una volta che le condizioni di sicurezza siano sufficientemente stabili. Insomma il *comprehensive approach* alle crisi potrebbe costituire il grimaldello che apra la porta ad una cooperazione più strutturata tra la NATO e l'UE. Quest'ultima potrebbe mettere a disposizione della NATO le sue capacità civili di gestione delle crisi – assistenza amministrativa e giudiziaria, forze di polizia, controllo delle frontiere, eccetera – così come l'UE si serve degli *assets* NATO per condurre alcune operazioni militari (in base agli accordi *Berlin Plus*).

Ulteriori margini di miglioramento potrebbero rinvenirsi nel settore dell'addestramento e formazione, potenziando opportunità educative congiunte e rilanciando l'attività congiunta di *Crisis Management Exercise*, tramite la convergenza tra esercitazioni NATO e UE (CMX/CME) o altri strumenti per testare l'interazione NATO-UE in tempo di crisi e affinando la risposta congiunta alle crescenti sfide di sicurezza e alla minaccia ibrida.

In via di superamento sembrerebbe il criterio per la divisione dei compiti e delle responsabilità su base geografica. Se nelle missioni in territorio europeo si sta realizzando una progressiva sostituzione delle missioni NATO con missioni UE, in altre aree ci sono maggiori difficoltà, come ad esempio in Medio Oriente o in Africa, dove l'UE nel 2003 ha lanciato autonomamente l'operazione *Artemis* in Congo senza consultare la NATO, e dove nel 2005 NATO e UE sono intervenute autonomamente e senza coordinamento nella vicenda del Darfur. Ciò tuttavia è stato dovuto, secondo alcuni osservatori, alla riluttanza iniziale degli Stati Uniti ad accettare l'improvvisa capacità di risposta militare rapida dell'UE nelle operazioni di *crisis management*. Il percorso di accettazione da parte di Washington della maggiore autonomia della PSDC si è compiuto con il nuovo Concetto strategico che riconosce l'importanza di una difesa europea più forte e con maggiori capacità ai fini della sicurezza internazionale e dell'area euro-atlantica.

Un ulteriore motivo di difficoltà nelle relazioni NATO-UE risiede nella diversità di vedute presente all'interno dell'Unione europea sul grado di autonomia della PSDC (soprattutto tra Francia e Gran Bretagna) che si è riflessa sulla questione se l'UE debba dotarsi di un Quartier generale permanente strategico, soprattutto per le operazioni che richiedono maggiori risorse militari. Dopo l'iniziativa di alcuni Stati membri nel 2003

tra cui Francia e Germania, che diede vita al c.d. "incidente di Terveuren", tale idea è restata bloccata soprattutto per iniziativa del Regno Unito. L'idea di un Quartier generale permanente, più volte rilanciata dalla Francia e sostenuta da Germania, Italia, Polonia e Spagna nel 2012, potrebbe anche realizzarsi tra alcuni Stati membri tramite una Cooperazione strutturata permanente -prevista dall'art. 46 del TUE -, come pure tramite Csp alcuni Stati più attrezzati potrebbero procedere sulla strada di un mercato europeo del *procurement* della difesa: ciò potrebbe determinare un differente impatto sulle relazioni NATO-UE.

6. LA POSIZIONE ITALIANA SULLA COOPERAZIONE NATO-UE

La posizione italiana in materia può essere ricavata innanzitutto dai documenti elaborati come contributi al Consiglio europeo di dicembre 2013. In vista della sessione di dicembre 2013 del Consiglio Europeo dedicata al tema della difesa europea, un contributo di alto livello al dibattito è stato offerto dal *Non paper* intitolato "More Europe: More from Europe, more to Europe", dai Ministeri della Difesa e degli Esteri, inizialmente discusso a livello bilaterale con alcuni *partner* europei, ed in seguito analizzato in un apposito Seminario internazionale di politica e sicurezza, rivolto a *Senior Officials* ed esperti di Politica della Sicurezza, civili e militari, provenienti dai Paesi dell'Unione Europea e della NATO. Tale posizione è stata specificata successivamente in un'ulteriore proposta elaborata dai ministeri degli Affari esteri e della Difesa nel giugno 2013, dal titolo "Possible Deliverables for the European Council on Defence"

More Europe, relativamente al **primo cluster** -dedicato all'aumento dell'efficacia, visibilità e impatto della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC)- 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.

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](#).

Tra i *Deliverables*²² del Consiglio europeo di dicembre 2013, l'Italia proponeva l'avvio di una riorganizzazione delle strutture esistenti a Bruxelles per la gestione delle crisi, che fosse sorretta dall'approccio *comprehensive* o multidimensionale: a tal riguardo si delineava un modello di struttura integrata civile-militare che comprendesse due Direzioni a livello strategico, una politica e l'altra civile-militare, che fosse in grado di lanciare e dirigere un nuovo tipo di missioni in cui le componenti civili, di polizia e militari sono integrate.

Infine, tra gli ulteriori risultati realizzabili (o *Deliverables*) al Consiglio Europeo di dicembre 2013 inerenti al primo *cluster* proponeva quello di dare mandato all'Alto Rappresentante di aggiornare la Strategia di sicurezza europea del 2003; nonché di

²² Il riferimento è ad una ulteriore proposta elaborata dai ministeri degli Affari esteri e della Difesa nel giugno 2013, dal titolo "Possible Deliverables for the European Council on Defence"; di seguito citato come *Deliverables*.

impegnarsi a sviluppare collaborazioni nella formazione e addestramento militare, per favorire una cultura condivisa nel personale militare degli Stati membri.

Relativamente al **secondo cluster** dedicato alle capacità di difesa europee, *More Europe* afferma che 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.

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.

Il documento *More Europe* fa riferimento al *Capability Development Plan* (CDP) elaborato dall'EDA 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 partner.²³

Per quanto riguarda lo sviluppo di forze multinazionali, si afferma che 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.

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). A tal fine l'EDA dovrebbe raccordarsi con la NATO per evitare duplicazioni.

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.

La posizione italiana si può ricavare in sintesi anche dal documento di riflessione sul rafforzamento della collaborazione UE-NATO, prodotto da Italia, Lituania, Polonia e Paesi Bassi, elaborato nell'ambito delle priorità della presidenza di turno lituana del Consiglio UE, che propone di: 1) dare più regolarità ai contatti e al dialogo fra le due Organizzazioni, allargando lo spettro delle tematiche; 2) rafforzare i meccanismi di cooperazione come l'*UE-NATO Capability Group* e istituire un comitato congiunto per

²³ Un meccanismo di coordinamento dei rispettivi processi di sviluppo delle capacità, l'UE-NATO Capability Group, esiste già dal 2003.

la gestione delle crisi; 3) lavorare allo sviluppo di capacità militari condivise, ad esempio armonizzando l'*European Capability Development Plan* con il *NATO Defence Planning Process*, assicurando che nello sviluppo di capacità nelle due Organizzazioni si evitino duplicazioni; 4) migliorare la reazione alle crisi e lo scambio di informazioni; 5) ampliare l'interazione civile-militare nei teatri di crisi; 6) estendere la cooperazione a nuovi settori (sicurezza energetica, minacce cibernetiche).

Nel [Programma della Presidenza italiana del Consiglio dell'UE](#) per il secondo semestre 2014 si afferma che, nel quadro generale dell'ulteriore sviluppo della cooperazione tra l'UE e la NATO, l'Italia punterà, tra l'altro, a: intensificare il dialogo in modo pragmatico su questioni strategiche, con l'obiettivo di armonizzare la cultura strategica di entrambe le organizzazioni; rilanciare le esercitazioni a gestione congiunta UE-NATO; accrescere la complementarità ed evitare le duplicazioni delle rispettive capacità mediante iniziative di difesa e di formazione multinazionali.

Nelle [Linee guida per il Libro bianco della sicurezza e della difesa](#) del giugno 2014, in merito al punto che qui rileva, si ribadisce la necessità di iniziative di reciproco sostegno tra UE e NATO, affermando al punto 19: "L'Italia crede fermamente nel rafforzamento della Politica Comune di Sicurezza e Difesa e per questo promuove attivamente un'evoluzione del ruolo dell'Europa secondo dinamiche che prevedano una crescente integrazione di risorse e capacità tra i Paesi membri. Il legame transatlantico potrà trovare nuova energia da una più stretta e sinergica intesa tra la dimensione europea della Difesa e la NATO".

A titolo di completezza, si segnala che, in premessa alle *Linee Guida* del Libro bianco italiano, si afferma che l'obiettivo del Libro bianco è di delineare una strategia di evoluzione dello strumento militare per i prossimi 15 anni.

La prima rubrica è dedicata all'analisi del *Contesto globale*. Il primo dato da considerare è la concomitanza tra il fenomeno della globalizzazione ed il parallelo processo di frammentazione, che destabilizza e indebolisce in particolare gli le identità statuali meno forti o di più nuova costituzione. Al tempo stesso, secondo il documento, la possibilità di una minaccia militare tradizionale alla sicurezza nazionale, per quanto poco probabile nel breve periodo, non si può escludere né trascurare, anche alla luce dell'acquisizione di sofisticate capacità militari da parte di altri Stati. L'instabilità è ulteriormente accresciuta dal fatto che alcuni paesi emergenti mettono in discussione i modelli di relazioni internazionali finora perseguiti. Inoltre, a causa della globalizzazione, le situazioni di instabilità non restano confinate geograficamente, ma hanno ripercussioni a livello globale. Tutto ciò rende il quadro mondiale estremamente incerto, ed è quindi difficile prevedere dove e quando si produrranno fenomeni di destabilizzazione o insorgeranno situazioni di crisi e conflitti.

Inoltre, si evidenzia come il terrorismo internazionale possa colpire anche aree strutturalmente più stabili, attraverso l'uso di fatto bellico di mezzi non militari e tecnologie a basso costo. La disponibilità ineguale di tecnologie e conoscenze, la competizione per le risorse naturali e la recrudescenza di fenomeni di natura sociale e politica—inclusa l'emigrazione di massa ed i traffici illegali — rappresentano ulteriore fattori di destabilizzazione e potenziale conflittualità. Le *Linee Guida* affermano che il processo di definizione di un nuovo equilibrio mondiale su base policentrica, e/o

fortemente regionale, potrebbe comportare nel medio termine l'insorgere di situazioni di crisi di impatto rilevante per l'Italia.

La seconda rubrica delle *Linee Guida* si concentra sugli *interessi nazionali ed il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale*. Si parte dall'assunto che gli interessi nazionali hanno una dimensione necessariamente internazionale, in quanto il Paese è sia contributore attivo al sistema mondiale, sia recettore dei vincoli che quest'ultimo pone. Viene poi affermato che il futuro dell'Italia è ancorato al divenire dell'Europa e che pertanto è interesse vitale del Paese preservare sicurezza e stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, attraverso gli strumenti collettivi, politici e militari, rappresentati da UE e NATO.

Si precisa tuttavia che gli interessi nazionali non sono però confinati all'interno dell'Europa: in quanto economia principalmente di trasformazione e produttrice di beni e servizi, l'Italia dipende dal commercio internazionale e dall'approvvigionamento di materie prime, in particolare energetiche. È dunque interesse nazionale del Paese sia la possibilità di utilizzare spazi e risorse comuni globali senza limitazioni, sia la stabilità ed il progresso di aree geografiche esterne al continente europeo, in particolare nel vicinato meridionale ed orientale, fino al cosiddetto "vicinato esteso". Aree dove, in caso di particolare necessità, l'Italia deve sapere operare in autonomia.

Si afferma altresì che libertà, sicurezza e benessere dell'Italia e degli Italiani sono dipendenti dalla diffusa stabilità internazionale, da un sistema internazionale che tuteli il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone, e dallo sviluppo economico globale. Pertanto, l'Italia attribuisce grande importanza alla Comunità internazionale e all'ONU come organizzazione globale di riferimento.

Le *Linee guida* ribadiscono che l'Italia crede fermamente nel rafforzamento della PSDC attraverso una crescente integrazione di risorse e capacità dei Paesi membri e nel rinnovato slancio che al legame transatlantico potrà venire da una maggiore sinergia tra dimensione europea della difesa e NATO, mettendo in primo piano le relazioni multilaterali rispetto a quelle bilaterali. Si attesta l'esigenza che il Paese predisponga una strategia complessiva di sicurezza nazionale che dia unitarietà alle attività di protezione degli interessi nazionali nello scenario internazionale.

ALLEGATI

VERSO UNA NUOVA STRATEGIA PER LA PROIEZIONE ESTERNA DELL'UE? LO STATO DELL'ARTE

*Alessandro Marrone e Alessandro R. Ungaro*²⁴

Introduzione

La *European Security Strategy* (ESS) dell'Unione Europea (UE), risalente al 2003²⁵, costituisce tuttora il principale documento guida per quanto riguarda la politica estera, di sicurezza e difesa dell'Unione. Nonostante i cambiamenti avvenuti nel decennio successivo a livello globale e all'interno della stessa UE, non è stato finora avviato nessun processo istituzionale per elaborare una nuova strategia per l'azione esterna dell'Unione, ed in particolare per gli aspetti di sicurezza e difesa. Tra le cause di tale colpevole inerzia, di fronte all'aggravarsi e moltiplicarsi di crisi e conflitti in Europa, nel Mediterraneo ed in Medio Oriente, vi è stata l'opposizione a tale processo di alcuni Stati membri (in particolare Francia e Gran Bretagna), e la timidezza politica del precedente Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE e Vice Presidente della Commissione Europea (AR/VP), Catherine Ashton.

Tuttavia negli ultimi anni in Europa è cresciuto il dibattito su una "riflessione strategica" necessaria all'UE per impostare un'efficace proiezione esterna che consideri non solo la politica estera, di sicurezza e difesa, ma anche la politica commerciale, energetica, di vicinato, di assistenza umanitaria, di aiuto allo sviluppo, ed in generale i vari strumenti a disposizione di un soggetto composito come l'Unione. Tale dibattito può fornire spunti di riflessione per un possibile processo di elaborazione di una nuova strategia per l'azione esterna dell'UE.

L'AR/VP, carica ricoperta attualmente da Federica Mogherini, è stato incaricato dal Consiglio Europeo di dicembre 2013 di presentare a giugno 2015, al Consiglio stesso, un rapporto per valutare l'impatto dei cambiamenti a livello globale nonché sulle sfide e opportunità che ne derivano per l'UE²⁶. Questo appuntamento può rappresentare la prima tappa di un processo di "riflessione strategica" dell'UE, espressione usata recentemente anche dalla stessa Mogherini²⁷, che porti ad una nuova strategia per l'azione esterna dell'Unione. L'Italia dovrebbe prepararsi adeguatamente a tale processo, in modo da contribuire attivamente alla riflessione europea anche ponendo all'attenzione dell'UE temi ed aree geografiche cruciali per i propri interessi nazionali.

²⁴ Alessandro Marrone è Responsabile di Ricerca nel Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali. Alessandro Ungaro è Ricercatore nel Programma Sicurezza e Difesa dello IAI.

²⁵ Council of European Union, *A Secure Europe in a Better World*, 2013, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

²⁶ European Council, *European Council Conclusions 19/20 December 2013*, 20 dicembre 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf

²⁷ Durante la sessione di "questions/answers" di fronte al Parlamento Europeo, Federica Mogherini ha affermato: "The experience from the 2003 European Security Strategy indicates that the process of reflecting strategically and collectively on EU foreign policy is crucially important to define how we want to act in the world. In light of the radically transformed global and regional circumstances we live in, a joint process of **strategic reflection** could eventually lead the way to a new European Security Strategy". European Parliament, *Answers to the European Parliament, questionnaire to the commissioner-designate Federica Mogherini, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the Commission*, ottobre 2014, http://www.elections2014.eu/pdfs/new-commission/hearings/20140910CAD60702/Hearings2014_Mogherini_Questionnaire_en.pdf

Il presente studio offre una sintesi dei punti salienti dei documenti “strategici” prodotti negli ultimi anni da istituzioni UE, Paesi membri e think tanks, senza scendere eccessivamente nel dettaglio delle specifiche misure suggerite da ciascun testo e senza valutarne la qualità o l’impatto:

il fine è piuttosto quello di identificare i temi principali ed eventuali elementi comuni emersi dal dibattito in Europa, che potrebbero alimentare una prossima, necessaria ed adeguata riflessione strategica da parte dell’UE.

1. I documenti “strategici” elaborati dalle istituzioni UE

Stante la suddetta assenza di una strategia complessiva per la proiezione esterna dell’UE, una serie di documenti elaborati dalle istituzioni dell’Unione sono considerabili “strategici” in quanto cercano - non necessariamente con successo - di identificare: 1) degli obiettivi, anche in relazione agli interessi in gioco e alle minacce presenti, nonché alle risorse a disposizione dell’UE; 2) delle politiche per perseguire tali obiettivi; 3) degli strumenti per attuare le politiche così delineate, utilizzando le risorse date.

Tra questi documenti “strategici” vi è il Rapporto presentato dall’AR/VP in vista del Consiglio Europeo di dicembre 2013 che si è concentrato sulle questioni di sicurezza e difesa. In precedenza e successivamente al Rapporto, l’Unione ha adottato una serie di strategie tematiche – su *cyber security*, *maritime security* ed *energy security* – e regionali, concentrandosi su Sahel, Corno d’Africa e Golfo di Guinea.

1.1 Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence – ottobre 2013

Il Rapporto presentato dall’allora AR/VP Ashton a ottobre 2013, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*,²⁸ inizia con una valutazione del contesto mondiale, che pone l’accento su: crescente incertezza del contesto regionale e globale, marcato da un sistema internazionale multipolare; conflitti interni agli Stati, sia nei Paesi arabi investiti dalle rivolte del 2011, sia nel vicinato orientale dell’Unione, sia in regioni quali Sahel e Corno d’Africa; un ventaglio di rischi per la sicurezza europea legati al *cyberspace*, agli approvvigionamenti energetici, alle conseguenze del cambiamento climatico; la crescente attenzione americana verso l’Asia orientale ed il Pacifico, che implica per gli europei la necessità di una maggiore assunzione di responsabilità nel vicinato dell’Unione fermo restando la fondamentale importanza del legame transatlantico; gli effetti della crisi finanziaria, tra i quali una riduzione dei bilanci della difesa nei paesi UE a fronte di un aumento delle spese militari di quasi tutti gli Stati asiatici, mediorientali ed africani.

Rispetto ad un tale contesto, il rapporto fissa poi una serie di priorità per l’azione esterna dell’UE:

- agire tramite la PSDC per contribuire alla sicurezza nel vicinato dell’Unione, in cooperazione quando possibile ma autonomamente se necessario;

²⁸ EEAS, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*, 25 ottobre 2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf

- essere in grado di proteggere i propri interessi e promuovere i propri valori, contribuendo alla sicurezza internazionale anche attraverso l'uso della forza militare, per realizzare un multilateralismo efficace;
- costruire partnership bilaterali e regionali per cooperare in caso di crisi, e per sviluppare la capacità di paesi terzi e organizzazioni regionali di garantire sicurezza e stabilità in loco prima che le crisi arrivino a minacciare gli interessi europei;
- sviluppare e mantenere le capacità per agire non soltanto via aria, mare e terra, ma anche nello spazio e nel *cyberspace*, due domini sempre più importanti per la sicurezza e l'economia europee;
- attuare il "comprehensive approach", cioè un approccio multidimensionale con una forte integrazione degli strumenti civili e militari, anche allo sviluppo di capacità operative puntando in particolare sulle tecnologie dual-use.²⁹

1.2 Cyber Security Strategy – febbraio 2013

Facendo seguito a diversi altri documenti ufficiali sulla sicurezza delle reti e delle informazioni³⁰, a febbraio 2013 viene pubblicata la "Strategia dell'UE per la cibersecurity: un ciber spazio aperto e sicuro"³¹, frutto del lavoro congiunto di Commissione Europea (CE) e AR/VP. Obiettivo principale della strategia è garantire appunto uno spazio cibernetico "aperto e sicuro", che sia accessibile a tutti e, allo stesso tempo, dotato degli strumenti adeguati per assicurare la riservatezza dei dati e delle informazioni. Nello specifico, il documento delinea cinque priorità fondamentali: 1) raggiungere la ciber-resilienza; 2) ridurre drasticamente il cybercrime; 3) sviluppare una politica, e relative capacità, di ciberdifesa connessa alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC); 4) sviluppare le risorse industriali e tecnologiche per la cibersecurity; 5) creare una politica internazionale coerente dell'Unione sul ciber spazio e promuovere i valori costitutivi dell'UE.

In relazione al punto 4, l'Unione dovrebbe sviluppare una politica di sicurezza cibernetica inserita nell'ambito della PSDC. Tale processo dovrebbe concentrarsi sulle attività di individuazione, risposta e recupero nei confronti di cyberminacce sofisticate, per aumentare la resilienza dei sistemi informativi e di comunicazione che supportano gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale degli Stati membri. Una politica che coinvolge tutti gli aspetti del processo di capability development: dottrina, leadership, organizzazione, personale, formazione, tecnologia, infrastruttura, logistica e interoperabilità. Questo processo è affidato all'AR/VP, agli Stati membri e all'Agenzia Europea per la Difesa (European Defence Agency, EDA), in collaborazione con l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (European Network and Information Security Agency, ENISA) e l'Europol.

²⁹ Per una analisi più dettagliata del Rapporto si veda, tra gli altri, Marrone A. e Ungaro A. R. (2013), *La cooperazione nella difesa e il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l'Italia*, in Osservatorio di politica internazionale. [Approfondimenti n. 87](#)

³⁰ Per un'analisi completa ed esaustiva dell'evoluzione delle politiche europee in ambito cyber si veda Claudia Cencetti, *Cybersecurity: Unione europea e Italia. Prospettive a confronto*, Quaderni IAI, n. 12, 2014.

³¹ Qui il testo del documento in italiano: [http://www.sicurezza-cibernetica.it/it/\[2013\]-%20JOIN-%20-%20Strategia%20dell'Unione%20europea%20per%20la%20cibersecurity.pdf](http://www.sicurezza-cibernetica.it/it/[2013]-%20JOIN-%20-%20Strategia%20dell'Unione%20europea%20per%20la%20cibersecurity.pdf)

1.3 Energy Security Strategy – maggio 2014

Un ulteriore tassello nel quadro delle strategie di sicurezza europee è rappresentato dalla “Strategia europea di sicurezza energetica”³², presentata dalla Commissione a maggio 2014. La crisi in Ucraina ha suscitato preoccupazioni in tutto il Vecchio Continente per quanto riguarda la garanzia della continuità dei flussi di energia nonché la stabilità dei relativi prezzi. A fronte di una produzione interna di energia diminuita di quasi un quinto tra il 1995 e il 2012, oggi più del 50% del fabbisogno energetico dell’UE è coperto da fornitori esterni. Nel 2012, infatti, il 90% del petrolio e il 66% del gas erano importati, con costi superiori a 1 miliardo di euro al giorno.³³

Ecco perché la proposta della Commissione è volta a definire linee guida e proporre azioni per affrontare le principali sfide energetiche che l’Unione si troverà di fronte nel breve, medio e lungo periodo. Nello specifico, la diversificazione delle forniture esterne di energia, il potenziamento delle infrastrutture energetiche, la realizzazione di un mercato interno dell’UE per l’energia, ed il risparmio energetico sono tra i suoi principali elementi. La strategia sottolinea inoltre la necessità di coordinare le decisioni di politica energetica e l’importanza di agire all’unisono nei negoziati con i partner esterni. Infatti, sebbene il documento si concentri sul rafforzamento delle infrastrutture energetiche e sul completamento del mercato interno dell’energia, esso pone l’accento sul nesso tra energia e politica estera comune. L’obiettivo sembra essere quello di coinvolgere maggiormente l’Unione, anche attraverso il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE), per sostenere varie iniziative di diversificazione delle forniture da paesi terzi e la realizzazione delle relative infrastrutture. Al tempo stesso, gli Stati membri sono chiamati a condividere informazioni, sia tra di loro che con la Commissione, prima di avviare negoziati intergovernativi o di prendere importanti decisioni di politica energetica che potrebbero avere effetti significativi sulla sicurezza energetica dei Paesi vicini o più in generale dell’Unione.³⁴

1.3 Maritime Security Strategy – giugno 2014

A giugno 2014 il Consiglio Affari Generali dell’Unione ha approvato la “Strategia per la sicurezza marittima dell’UE”³⁵, a seguito di un processo di riflessione e negoziazione tra istituzioni europee e nazionali.³⁶ Per la sua effettiva attuazione è previsto un piano d’azione che verrà approvato entro la fine del corrente anno. Il documento intende fornire un quadro comune per le autorità competenti a livello nazionale ed europeo e garantire uno sviluppo coerente delle loro politiche specifiche, ed una risposta europea

³² Qui il testo del documento in lingua inglese:

http://ec.europa.eu/energy/doc/20140528_energy_security_communication.pdf

³³ Commissione Europea, *Sicurezza energetica: la Commissione presenta una strategia globale per aumentare la sicurezza delle forniture*, 28 maggio 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-606_it.htm

³⁴ Nicolò Sartori, “Se l’Europa unisse le energie”, in *AffarInternazionali*, 4 giugno 2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2672#sthash.ObmBUIPF.dpuf>

³⁵ Qui il testo del documento in italiano:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2011205%202014%20INIT>

³⁶ Processo che aveva visto, nel marzo 2014, la pubblicazione della Comunicazione congiunta Commissione/Alto Rappresentante “Per un settore marittimo globale aperto e sicuro: elementi di una strategia per la sicurezza marittima dell’Unione europea”. Qui il testo del documento in italiano: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0009&from=IT>

alle minacce e ai rischi in campo marittimo. Lo scopo è proteggere gli interessi marittimi strategici dell'UE e individuare le relative modalità d'intervento.

Tre sono infatti gli obiettivi prioritari della Maritime Security Strategy: 1) individuare e definire i principali interessi marittimi strategici dell'UE 2) individuare e definire le minacce, le sfide e i rischi per i suddetti interessi 3) organizzare la risposta, cioè definire gli obiettivi strategici comuni, i principi comuni e i settori di cooperazione, al fine di promuovere una maggiore coerenza tra le diverse e numerose politiche e strategie settoriali in ambito marittimo.

1.4 Le principali strategie regionali UE: Sahel, Corno d'Africa e Golfo di Guinea

A fianco delle strategie tematiche collegate a vario titolo alla sicurezza europea, a partire dal 2011 l'Unione ha adottato una serie di strategie regionali, dirette principalmente a tre aree del continente africano: Sahel, Corno d'Africa e Golfo di Guinea. Ciascuna strategia si basa su un approccio "multidimensionale", ossia il cosiddetto *comprehensive approach*, atto ad integrare gli aspetti di sicurezza, governance e sviluppo socio-economico.

A marzo 2011, l'UE ha presentato la "Strategia dell'Unione per la sicurezza e lo sviluppo del Sahel"³⁷, basata su quattro linee di azione: 1) sviluppo, governance e risoluzione dei conflitti interni; 2) azione politica e diplomatica; 3) sicurezza e rispetto dello stato di diritto; 4) contrasto all'estremismo e al radicalismo. La strategia si pone due orizzonti temporali: un primo di tre anni e un secondo tra i cinque e i dieci anni. Nei primi tre anni, l'obiettivo era di migliorare l'accesso delle popolazioni ai servizi nelle aree dove la sovranità dei governi centrali è contestata, rafforzando l'economia, ampliando le opportunità di istruzione e consolidando i rapporti con lo Stato centrale. Nel medio periodo l'UE punta invece a consolidare stabilità politica, sicurezza, coesione sociale, migliorando la governance locale e creando le condizioni per uno sviluppo sostenibile locale e nazionale, riducendo al contempo i rischi che questi territori diventino zone franche per Al Qaeda nel Maghreb Islamico (AQMI) e organizzazioni criminali.

Nel novembre dello stesso anno, l'UE ha promosso una nuova strategia per il Corno d'Africa³⁸ che, pur attribuendo priorità alla Somalia e al Sudan, definisce l'orizzonte dell'azione dell'UE anche nel medio-lungo periodo. La strategia intende coniugare interventi per la gestione e risoluzione dei conflitti, lotta alle minacce alla sicurezza regionale, a misure per sostenere politicamente le istituzioni locali e favorire la crescita economica, all'insegna del cosiddetto nesso tra sicurezza e sviluppo (*security-development nexus*) cui l'Unione apertamente si ispira nella sua azione esterna.³⁹

Infine, a marzo 2014, l'attenzione si è spostata verso il Golfo di Guinea attraverso l'approvazione di un'ulteriore strategia⁴⁰ per l'area che comprende circa 6.000 km di

³⁷ Testo in lingua inglese: http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

³⁸ Council of the European Union, *Council conclusions on the Horn of Africa*, 14 November 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf

³⁹ Valerie Miranda, "Italia e Ue alla prova del Corno d'Africa", in *AffarInternazionali*, 9 febbraio 2012, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1965>

⁴⁰ Council of the European Union, *EU Strategy on the Gulf of Guinea*, 17 March 2014, http://eeas.europa.eu/gulf_guinea/docs/strategy_en.pdf

costa africana, dal Senegal all'Angola, incluse le isole-stato presenti nel Golfo.⁴¹ Anche in quest'ultimo caso, la strategia si pone quattro obiettivi: 1) sviluppare una comune consapevolezza sulle dimensioni della minaccia nel Golfo di Guinea e sulla necessità di affrontare tale minaccia in modo congiunto, con i paesi della regione e la comunità internazionale; 2) sostenere i governi della regione nel “costruire” in modo solido le proprie istituzioni, soprattutto quelle dedicate al settore marittimo; 3) sostenere le economie in loco, in linea con le strategie di sviluppo nazionale e regionale, per creare occupazione e assistere le comunità più vulnerabili; 4) rafforzare la cooperazione tra i paesi della regione e le organizzazioni regionali per consentire loro di adottare le misure necessarie per affrontare e mitigare le minacce via mare e via terra.

2. I documenti “strategici” elaborati dagli Stati Membri

Oltre ai documenti prodotti dalle istituzioni UE, è opportuno considerare i documenti “strategici” più recenti dei principali Paesi membri dell'Unione, in particolare per gli aspetti di sicurezza e difesa, perché in questo campo i governi nazionali giocano un ruolo molto importante nel complesso interagire dei numerosi attori presenti sulla scena europea.⁴² In particolare, da tali testi si possono comprendere quali sono i temi, le minacce, i rischi e le aree geografiche prioritarie nella visione nazionale del quadro globale.

Tra questi documenti, in ordine cronologico, rientrano il Libro Bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale francese e le Linee Guida per il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa elaborate dal Ministero della Difesa italiano – e propedeutiche ad un vero e proprio Libro Bianco da stilare entro febbraio 2015. Anche la Gran Bretagna elaborerà il prossimo anno una nuova strategia di sicurezza e difesa, in sostituzione della precedente del 2010, ed è quindi opportuno considerare alcuni elementi del dibattito in corso oltre Manica.

2.1 Libro Bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale francese – aprile 2013

Reso pubblico ad aprile 2013, il Libro Bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale francese⁴³ definisce gli orizzonti strategici della difesa e della sicurezza in un arco temporale esteso fino al 2025.⁴⁴ Il Libro Bianco è stato predisposto da un comitato di studio strutturato su sette gruppi di lavoro e composto sia da alti dirigenti pubblici sia da esperti, inclusi stranieri. La questione centrale è come affrontare la crisi economica limitando al massimo l'impatto negativo sulle capacità militari e strategiche francesi. Infatti, pur confermando gli impegni presi in ambito NATO e UE, la Francia intende

⁴¹ European Union, European External Action Service, *Fact Sheet on the EU Strategy on the Gulf of Guinea*, 17 March 2014, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140317_01_en.pdf

⁴² Per una analisi comparativa dei vari attori nel campo della politica di difesa in Europa si veda, tra gli altri, Marrone A. e Ungaro A. R. (2014), *Actors in the European defence policy area: roles and developments*, Documento IAI-Centro Studi sul Federalismo

⁴³ Ministère de la Defense, *Le Livre blanc 2013 rendu public*, 2013, <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/le-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-2013/livre-blanc-2013>

⁴⁴ Per un'analisi approfondita del Libro Bianco francese si veda tra gli altri, Servizio Studi del Senato, *Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia (2013)*, aprile 2014, n. 124, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00759718.pdf>

preservare la sua predisposizione a intraprendere azioni unilaterali, mantenere un'efficace deterrenza nucleare e perfezionare le sue capacità di intelligence e cyber-security.⁴⁵ Rispetto al precedente Libro Bianco, che ridimensionava la presenza di Parigi in Africa, il nuovo documento rimette tale continente al centro degli interessi strategici francesi, anche in virtù delle crisi in Libia, Mali e Costa d'Avorio.⁴⁶

L'analisi del nuovo documento si concentra su tre grandi fenomeni.

1) “Threats related to power”. Il rischio di una recrudescenza dei conflitti tra Stati resta plausibile entro l'orizzonte temporale del 2025, a causa di numerosi fattori tra cui: l'aumento delle spese militari, soprattutto in Asia; una crescente politica di potenza da parte di Russia e Cina; la destabilizzazione regionale, in particolare in Medio Oriente; la proliferazione delle armi di distruzione di massa; il numero sempre più crescente di attacchi informatici.

2) “Risks related to weakness”. Il termine si riferisce alla possibilità che Stati falliti o particolarmente deboli possano diventare una reale minaccia. Questo fenomeno, secondo il testo, sta assumendo una nuova dimensione: quando alcuni Stati si dimostrano incapaci di esercitare le loro responsabilità, i rischi e le minacce - che si cristallizzano nel loro territorio - possono rapidamente propagarsi e minare la sicurezza dello Stato francese. Qui si fa riferimento a Stati falliti in Africa, Medio Oriente e Asia, i quali richiedono una risposta adeguata e il coinvolgimento della comunità internazionale, in particolare delle Nazioni Unite.

3) “Threats and risks intensified by globalization”. Essi includono minacce e rischi per il flusso di beni, merci e persone derivanti dalla globalizzazione economica; rischi alla sicurezza marittima dovuti all'aumento della pirateria; i rischi derivanti dal terrorismo; l'esponenziale aumento dei rischi per le infrastrutture digitali attraverso attacchi informatici, e potenziali minacce nello spazio extra-atmosferico.

Sulla base di questi assunti, il documento elenca le minacce considerate prioritarie: aggressione da parte di un altro Stato contro il territorio nazionale; attacchi terroristici; attacchi informatici; attacchi contro il potenziale scientifico e tecnico del Paese; la criminalità organizzata nelle sue manifestazioni più gravi; crisi significative per il territorio nazionale in termini ambientali, sanitari, tecnologici, industriali; attacchi contro cittadini francesi all'estero.⁴⁷

2.2 Linee Guida per il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa – giugno 2014⁴⁸

Le Linee Guida italiane iniziano con un capitolo dedicato all'analisi del contesto globale. Il primo punto evidenziato è la concomitanza tra il fenomeno della globalizzazione ed il parallelo processo di frammentazione, che destabilizza e indebolisce in particolare gli

⁴⁵ Steven Erlanger, “Grim Economics Shape France's Military Spending”, in *The New York Times*, 29 April 2013, http://www.nytimes.com/2013/04/30/world/europe/grim-economics-shape-frances-military-spending.html?ref=world&_r=1&

⁴⁶ Analisi Difesa, *Nuovi tagli nel Libro Bianco della Difesa francese*, 30 aprile 2013, <http://www.analisedifesa.it/2013/04/nuovi-tagli-nel-libro-bianco-della-difesa-francese/>

⁴⁷ Ministère de la Defense, *Le Livre blanc 2013 rendu public*, 2013, <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/le-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-2013/livre-blanc-2013>

⁴⁸ Ministero della Difesa, *Linee Guida per il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, giugno 2014, <http://www.difesa.it/News/Documents/Linee%20Guida.pdf>

Stati più deboli o di più recente costituzione. Al tempo stesso, secondo il documento, la possibilità di una minaccia militare diretta alla sicurezza nazionale, per quanto remota, non è escludibile né trascurabile, anche alla luce dell'acquisizione di sofisticate capacità militari da parte di altri Stati. L'instabilità è ulteriormente accresciuta dal fatto che alcuni paesi emergenti mettono in discussione i modelli di relazioni internazionali finora perseguiti. Inoltre, a causa della globalizzazione, le situazioni di instabilità non restano confinate geograficamente, ma hanno ripercussioni a livello globale. Tutto ciò rende il quadro mondiale estremamente incerto, ed è quindi difficile prevedere dove e quando l'instabilità sfocerà in crisi e conflitti.

Inoltre, sempre secondo le Linee Guida, il terrorismo internazionale può colpire anche aree strutturalmente più stabili, attraverso l'uso di fatto bellico di mezzi non militari e tecnologie a basso costo. La disponibilità ineguale di tecnologie e conoscenze, la competizione per le risorse naturali e la recrudescenza di fenomeni di natura sociale e politica – inclusa l'emigrazione di massa ed i traffici illegali – rappresentano ulteriori fattori di destabilizzazione e potenziale conflittualità. Le Linee Guida riconoscono che il processo di affermazione di un nuovo equilibrio mondiale su base policentrica, e/o fortemente regionale, può comportare l'insorgere di situazioni di crisi di impatto rilevante per l'Italia.

Il secondo capitolo delle Linee Guida si concentra sugli interessi nazionali ed il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale. Il punto di partenza è il riconoscimento che gli interessi nazionali hanno una dimensione necessariamente internazionale, e che il Paese è sia contributore attivo al sistema mondiale sia recettore dei vincoli che quest'ultimo pone. Ciò detto, le Linee Guida proseguono affermando che il futuro dell'Italia è ancorato al divenire dell'Europa, e che quindi è interesse nazionale del paese preservare sicurezza e stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, attraverso gli strumenti collettivi politico-militari rappresentati da UE e NATO.

Gli interessi nazionali non sono però limitati all'interno dell'Europa: in quanto economia principalmente di trasformazione e produttrice di beni e servizi, l'Italia dipende dal commercio internazionale e dall'approvvigionamento di materie prime, in particolare energetiche: sono quindi interessi nazionali del paese sia la possibilità di utilizzare spazi e risorse comuni globali senza limitazioni, sia la stabilità ed il progresso di aree geografiche esterne al continente europeo, in particolare nel vicinato meridionale ed orientale. Aree dove, in caso di necessità, l'Italia deve poter operare in autonomia.

Al tempo stesso, secondo il documento, libertà, sicurezza e benessere dell'Italia sono dipendenti dalla diffusa stabilità internazionale, da un sistema internazionale che tuteli il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone, e dallo sviluppo economico globale. Pertanto, l'Italia attribuisce grande importanza alla comunità internazionale e all'ONU come organizzazione globale di riferimento. A livello regionale, secondo le Linee Guida, l'Italia deve puntare al rafforzamento della PSDC attraverso l'integrazione di risorse e capacità dei Paesi membri, e ad una maggiore sinergia tra NATO e dimensione europea della difesa mettendo in primo piano le relazioni multilaterali rispetto a quelle bilaterali.

2.3 La prossima Strategic Defence and Security Review (SDSR) britannica

Sulla sponda opposta della Manica, è in elaborazione una nuova Strategic Defence and Security Review (SDSR). L'ultimo documento britannico risale infatti al 2010 e verrà sostituito con un nuovo documento, che sarà elaborato dopo le prossime elezioni

parlamentari nel 2015. Al momento, il Premier britannico David Cameron ha lasciato intendere poco sulle scelte che un suo eventuale nuovo governo dovrà effettuare con la prossima SDSR. Ciò che emerge da quel “poco”, tuttavia, è che il prossimo documento strategico britannico manterrà valide, in larga misura, le misure introdotte con la precedente SDSR. Infatti, a luglio 2014 Cameron ha dichiarato che “the strategic thinking behind the United Kingdom’s upcoming Strategic Defence and Security Review (SDSR) will be in the same vein as that of the previous one”.⁴⁹

La SDSR del 2010 si focalizzava su come riconfigurare le forze armate di Sua Maestà per affrontare le minacce emergenti, sulla conclusione del conflitto in Afghanistan e, infine, su come riequilibrare adeguatamente il bilancio della difesa con le necessità di trovare nuove risorse nel campo dell’investimento e del procurement. Inoltre, nonostante la crisi ucraina abbia, secondo alcuni, avvalorato l’esigenza di una maggior enfasi sulle forze convenzionali, il primo ministro britannico ha ribadito l’importanza di indirizzare le risorse verso minacce più impellenti come il terrorismo e quelle relative alla cyber-security.⁵⁰

3. I documenti “strategici” elaborati da think tanks europei

I think tanks in Europa si relazionano costantemente, in vario modo, con le istituzioni europee e quelle dei rispettivi Stati: preparano studi e conducono ricerche per la Commissione, il Parlamento Europeo e l’EDA, e per le istituzioni nazionali del Paese dove sono basati; hanno un rapporto più o meno diretto con i rispettivi Ministeri degli Esteri; sono una fucina di consiglieri politici, ministri, primi ministri e capi di stato; influenzano il dibattito tra gli addetti ai lavori, gli establishment di varia natura e l’opinione pubblica maggiormente colta e specializzata. Pur essendo privi di qualsiasi potere decisionale ed esecutivo, i think tanks costituiscono dunque delle voci non trascurabili del dibattito in Europa su una nuova strategia per la proiezione esterna dell’Unione.

Tra le varie pubblicazioni dell’ultimo triennio, due spiccano in quanto frutto del lavoro collettivo di nutriti gruppi di think tanks che hanno combinato diverse prospettive settoriali e regionali: *Thinking Strategically about the EU’s External Action* (aprile 2013), e *Towards a European Global Strategy* (maggio 2013). Un ulteriore documento da considerare, anche perché preparato dal think tank-agenzia ufficiale dell’Unione - l’EU Institute for Strategic Studies (EUISS) - è il rapporto *Global Trends 2030 - Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, pubblicato nel 2012 nell’ambito del progetto di ricerca dell’European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS).⁵¹

3.1 *Thinking Strategically about the EU’s External Action* – aprile 2013

Il primo documento, in ordine cronologico, è il IV rapporto del network Think Global – Act European⁵², cui hanno contribuito 16 think tanks europei⁵³.

⁴⁹ Nicholas de Larrinaga, “Farnborough 2014: Cameron details defence priorities for 2015 SDSR”, in *IHS Jane’s Defence Weekly*, 15 July 2014, <http://www.janes.com/article/40776/farnborough-2014-cameron-details-defence-priorities-for-2015-sdsr>

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ EUISS, ESPAS, *Global Trends 2030 - Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, 2012.

⁵² Notre Europe, *Thinking Strategically about the EU’s External Action*, aprile 2013, <http://www.notre-europe.eu/media/tgae2013.pdf?pdf=ok>

Il punto di partenza del rapporto è che gli europei rischiano di essere marginalizzati a livello mondiale, a causa dell'ascesa economica di altre potenze regionali portatrici di una diversa visione del sistema internazionale, mentre l'UE ed i suoi Stati membri trascurano la politica estera perché assorbiti dalla crisi finanziaria e poi economica. Al tempo stesso, la dispersione del potere tra Stati e attori non-statali rende meno definite anche le responsabilità internazionali per "beni pubblici globali" quali sicurezza, sostenibilità ambientale, apertura del commercio internazionale, stabilità finanziaria. Il combinato di potenze emergenti che si comportano da "free riders" del sistema internazionale, di una amministrazione statunitense più isolazionista durante il mandato di Barack Obama, e dell'indebolimento delle istituzioni multilaterali, comporta il rischio di un vuoto nella leadership globale.

E' in questo contesto che gli europei, secondo il rapporto, dovrebbero concentrarsi sui loro interessi comuni e cercare di perseguirli attraverso una strategia di lungo periodo. Al fine di contribuire a tale strategia, il rapporto si concentra su cinque temi: la promozione degli interessi economici dell'UE al suo esterno; una gestione sostenibile delle "risorse strategiche"; una strategia omnicomprensiva del fenomeno migratorio per rispondere ai problemi demografici dell'Unione; una politica di vicinato innovativa per riguadagnare influenza nelle regioni circostanti l'UE; una gestione maggiormente coordinata delle capacità militari dei paesi europei.

3.2 *Towards a European Global Strategy - maggio 2013*

Il documento *Towards a European Global Strategy*⁵⁴, pubblicato a maggio 2013, è stato redatto da quattro think tanks su mandato dei rispettivi Ministri degli Esteri di Italia⁵⁵, Polonia, Spagna e Svezia, con la partecipazione di altri 24 think tanks europei.

Secondo il documento, l'obiettivo principale dell'UE è la protezione dei suoi valori condivisi, della pace e del benessere dei suoi popoli. Alla luce dei cambiamenti a livello globale, regionale e all'interno stesso dell'Unione, tale protezione dipende dalla tutela e promozione di sei "interessi vitali europei": sviluppo economico e sociale; sicurezza e resilienza dell'UE; un vicinato caratterizzato da democrazia, diritti umani e stato di diritto; sostenibilità ambientale ed accesso alle risorse naturali; minime limitazioni ai flussi globali di persone, idee, beni e servizi; sistema di governance regionale e globale giusto ed efficace.

Al fine di assicurare i suddetti "interessi vitali europei", una serie di obiettivi "strategici" sono individuati dal documento. Riguardo agli aspetti esterni delle politiche interne all'Unione, l'UE dovrebbe sviluppare ulteriormente il mercato unico e rafforzare la propria resilienza ed efficienza energetica. Nel vicinato, l'Unione dovrebbe: continuare il processo di allargamento, in particolare nei Balcani; impegnarsi politicamente nel "vicinato strategico"⁵⁶, anche assumendosi le relative responsabilità quanto a sicurezza regionale; creare una "nuova comunità atlantica" con gli Stati Uniti

⁵³ L'unico istituto italiano che ha partecipato allo studio è lo IAI.

⁵⁴ Sito ufficiale dell'iniziativa: <http://www.euglobalstrategy.eu/>, dove è possibile consultare e scaricare il rapporto.

⁵⁵ Lo IAI per l'Italia.

⁵⁶ Secondo il documento, lo "strategic neighbourhood" è "A geopolitical space that includes not only its traditional neighbourhood, comprising states whose geographical proximity connects them to the EU, but also broader areas that are functionally linked to vital European interests, such as the Sahel, the Horn of Africa, the Middle East, Central Asia, the Arctic and adjacent sea-lanes."

anche tramite la conclusione del Transatlantic Trade and Investments Partnership (TTIP) in fase di negoziazione; stabilire partnership mirate con Cina e Russia pur rimanendo le divergenze sul piano valoriale. Nell'ambito del sistema internazionale, l'UE dovrebbe: mirare ad una riforma della governance globale; rafforzare i meccanismi multilaterali per affrontare le questioni economiche ed ambientali; agire tempestivamente in nuovi domini, quali lo spazio, il *cyberspace*, e la regione artica soggetta a scioglimento dei ghiacci; puntare sulle organizzazioni regionali come parte integrante del sistema del sistema di governance globale.

3.3 Global Trends 2030 - Citizens in an Interconnected and Polycentric World – aprile 2012

Più che proporre una strategia per la politica estera dell'UE, il documento cerca di tracciare i trends di lungo periodo della politica internazionale ed economica nei prossimi vent'anni: un esercizio di pensiero strategico, basato sullo studio di sei "core issues" quali cambiamento climatico e risorse naturali, energia, information technology, sviluppo economico, migrazione, disarmo, nonché di sette regioni del mondo. Come già il titolo suggerisce, lo studio vuole identificare le tendenze che attraversano nazioni e continenti, ossia la probabile evoluzione dei diritti, delle esigenze e delle aspettative dei cittadini, rispetto al tradizionale approccio sulle relazioni interstatali e sulla politica internazionale.

Il report identifica tre principali tendenze globali nell'orizzonte del 2030: 1) una responsabilizzazione degli individui, che contribuisce ad un senso di appartenenza ad un'unica comunità umana; 2) un maggiore sforzo per lo sviluppo sostenibile in un contesto sempre più contraddistinto da scarsità di risorse e povertà persistente, aggravato dalle conseguenze del cambiamento climatico; 3) l'emergere di un mondo più policentrico caratterizzato da uno spostamento del potere e da una crescente carenza di governance, in quanto i meccanismi che hanno regolato le relazioni interstatali non sono più in grado di rispondere adeguatamente alle richieste e alle esigenze globali.

4. Temi principali ed elementi comuni

I documenti "strategici" qui considerati differiscono sia per la prospettiva, nazionale piuttosto che europea, che per l'oggetto – un'area tematica, una regione mondiale, o l'intera proiezione esterna dell'UE. E' quindi fisiologico che trattino temi diversi, oppure lo stesso tema ma da diversi punti di vista. Detto ciò, è comunque possibile identificare *cum grano salis* alcuni temi principali ed elementi comuni.

In primo luogo, molti dei documenti considerati condividono l'analisi del quadro globale, ponendo l'accento sugli stessi elementi chiave, tra i quali: effetti negativi della prolungata crisi economica europea sull'appeal dell'UE e dei suoi Stati membri, e sulla loro capacità di azione esterna; sistema internazionale multipolare, caratterizzato dall'ascesa di potenze non-occidentali e dalla messa in discussione delle tradizionali organizzazioni multilaterali; instabilità e fragilità delle autorità statuali, specie in Africa e Medio Oriente ma anche in Europa; indebolimento dell'influenza dell'Unione nel suo vicinato rispetto a quella di altre potenze regionali, vicinato a sua volta sempre più segnato da crisi e conflitti; minacce alla sicurezza europea che includono sia quelle "tradizionali" – conflitto tra stati – sia quelle legate alla globalizzazione e alle sue infrastrutture, dallo spazio cibernetico alle rotte marittime. E' probabilmente con questi elementi che una eventuale riflessione strategica europea dovrà fare i conti, fermo

restando la fluidità del quadro globale e la presenza di altri trend da tenere in considerazione.

In secondo luogo, anche a causa del suddetto quadro globale, il concetto di “interesse” acquista maggiore importanza in diversi documenti strategici. Concetto declinato ovviamente in chiave di “interessi nazionali” dal Libro Bianco francese e dalle Linee Guida italiane, e in chiave di “interessi europei” da parte ad esempio del Rapporto dell’AR/VP, della Maritime Security Strategy e dei due documenti prodotti dai think tanks europei. Rispetto all’afflato universalista degli anni ’90, dovuto alla fine della Guerra Fredda che sembrava portare ad una convergenza mondiale sul sistema capitalistico-democratico, negli ultimi anni opinione pubblica e leadership all’interno dell’UE sono più consapevoli dei limiti del modello europeo, della sua influenza nel mondo, e delle sue risorse ridotte dal circolo vizioso crisi economica/politiche di austerità. Ciò non implica affatto un inevitabile declino dell’Europa, ed anzi una eventuale riflessione strategica europea dovrebbe partire proprio da una valutazione realistica di quello che è possibile fare per tutelare gli interessi comuni dei paesi UE, e per riaffermare il proprio modello e la propria influenza nel vicinato dell’Unione e a livello globale.

In terzo luogo, quasi tutti i documenti qui considerati si trovano ad affrontare due distinti ordini di problemi. Il primo riguarda “che fare”, ovvero le decisioni da prendere rispetto ad un determinato tema o regione: ad esempio, entrambi i documenti sulla proiezione esterna dell’UE prodotti da think tanks europei considerano il tema dell’allargamento dell’Unione ai Balcani occidentali, ed entrambi raccomandano di proseguirlo rapidamente. Il secondo ordine di problemi riguarda “come fare”, ovvero le modalità di interazione tra le varie risorse, strumenti e burocrazie coinvolte, uno dei temi principali ad esempio delle strategie settoriali e regionali dell’UE. Si tratta di un tema cruciale per l’Unione, soggetto estremamente composito al cui interno istituzioni europee competono e cooperano tra loro e rispetto agli Stati membri, i quali a loro volta si rapportano l’un l’altro attraverso un mix di cooperazione e competizione a livello economico, politico e diplomatico. Il noto concetto di “comprehensive approach” si riferisce in primo luogo al fatto che le diverse istituzioni ed agenzie - nazionali ed UE- che operano in un determinato campo dovrebbero *in primis* coordinarsi tra loro per agire efficacemente. Una eventuale riflessione strategica europea dovrebbe affrontare entrambi gli ordini di problemi, per dare indicazioni chiare sia rispetto alle scelte cruciali da compiere, ad esempio “che fare” con la Russia o la Turchia, sia rispetto al funzionamento della macchina istituzionale dell’UE, ad esempio “come fare” affinché l’AR/VP coordini effettivamente i vari aspetti della proiezione esterna dell’Unione, e finiscano gli scontri di potere tra Commissione, SEAE ed EDA.

In conclusione, lo stato dell’arte quanto a documenti “strategici” all’interno dell’UE vede una certa convergenza nell’analisi del quadro globale, nell’enfasi sugli interessi da tutelare in un contesto meno favorevole che nel recente passato, e nel bisogno di indicare sia “che fare” sia “come fare”. Tutti elementi che rendono un eventuale riflessione strategica europea non facile, ma sempre più necessaria.

CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E LA POLITICA COMUNE DI SICUREZZA E DIFESA

Senato della Repubblica, 5-7 novembre 2014

Gruppo di lavoro - Il futuro dei battlegroups

Il Consiglio europeo di dicembre 2013, nell'individuare linee d'azione prioritarie per l'ulteriore sviluppo di una PESD credibile ed efficace, ha sottolineato la necessità di potenziare le capacità di risposta rapida dell'UE, ricorrendo, tra l'altro, a BG più flessibili e facilmente dispiegabili.

EU-BATTLEGROUPS: IL DIBATTITO EUROPEO

Lo EU Battlegroup (BG) è una formazione militare di risposta rapida idonea per l'intero spettro delle operazioni di gestione delle crisi (cosiddette "Missioni di Petersberg allargate", di cui all'art. 43 del Trattato sull'Unione europea⁵⁷). Il BG consiste in un pacchetto di forze capaci di operare in aree distanti fino a 6.000 km da Bruxelles, con tempi di intervento ristretti (5-10 giorni dalla decisione del Consiglio), in grado di essere sostenute per almeno 30 giorni e fino a un massimo di 120. Il livello di ambizione dell'UE prevede di poter far fronte a due operazioni contemporaneamente, il che comporta la disponibilità di due BG in prontezza per semestre, offerti dagli Stati membri a rotazione, con turni di prontezza semestrali costituiti da 1500 uomini. Si ricorda in proposito che nel 2006 è stato approvato il concetto del BG (*EUBG Concept*), un documento che fornisce la base concettuale e normativa per la preparazione e l'impiego del BG per operazioni di gestione delle crisi che richiedano una risposta rapida.

Negli ultimi anni, molti Stati membri hanno posto l'accento sull'opportunità di impiegare effettivamente i BG nelle operazioni UE, **cosa che fino a oggi non si è mai verificata**. In particolare, la discussione si è concentrata sulla possibilità di utilizzarli per colmare lacune nell'ambito della generazione delle forze per le operazioni UE, come forza di riserva per operazioni in corso e come avanguardia per operazioni più complesse. In realtà, date le loro dimensioni e capacità, è diffusa l'opinione che i BG non siano in grado di coprire l'ampio spettro delle missioni di Petersberg. I modelli individuati non consentono un impiego individuale o prolungato in operazioni ad alta intensità. Inoltre, l'orizzonte di pianificazione (su base minima dei successivi cinque anni) rende difficoltoso valutare l'interesse degli

⁵⁷ azioni congiunte in materia di disarmo; missioni umanitarie e di soccorso; missioni di consulenza e assistenza in materia militare; missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace; missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

Stati membri a partecipare a un'azione di contrasto ad una crisi che dovesse, eventualmente, verificarsi in un futuro tanto remoto.

La Direzione gestione e pianificazione delle crisi del SEAE, tra il 2011 e il 2102, ha avviato uno studio con gli Stati membri per identificare le difficoltà connesse al mancato dispiegamento dei BG, culminato in una serie di valutazioni da questi largamente condivise.

Il mancato dispiegamento è stato collegato a tre ordini di fattori:

- **La differenza tra concetti strategici nazionali, e l'assenza di una volontà politica comune a livello europeo** (si ricorda, a tal proposito, che l'avvio di un'operazione che comporti un dispiegamento rapido di forze richiede una decisione unanime del Consiglio);
- **Le forti differenze tra le procedure decisionali a livello nazionale** e le rispettive tempistiche: in alcuni Stati membri il Governo può disporre direttamente un dispiegamento di forze all'interno di un BG, mentre in altri il Parlamento è coinvolto a vari livelli;
- **Gli oneri finanziari**, che, fatte salve poche eccezioni (per le quali agisce il Meccanismo ATHENA), sono in carico ai singoli Stati membri in base al principio "*costs lie where they fall*", anziché fondarsi su un *burden sharing* a livello europeo. Gli Stati membri hanno peraltro dichiarato unanimemente di supportare l'EU BG e di non avere alcun vincolo politico, militare o di sicurezza nazionale che impedisca loro di offrire il proprio contributo; un terzo di essi addebita il mancato dispiegamento dei BG all'assenza di volontà politica, e dieci hanno dichiarato di essere in grado di assumere il ruolo di nazione-quadro (*Framework Nation*). Un numero significativo di Stati membri ritiene altresì che l'aspetto finanziario vincoli la propria decisione di offrire un BG, e alcuni ritengono che l'attuale sistema di finanziamento comune (cd. Meccanismo ATHENA) debba essere adattato e migliorato, estendendo le spese finanziabili in particolare al trasporto strategico.

Traendo spunto dal dibattito e dai contributi di diversi Stati membri, il **Servizio europeo di azione esterna (SEAE)** ha diffuso, nell'ottobre dello scorso anno, un documento nel quale prospetta una serie di soluzioni, di carattere prevalentemente tecnico, atte a individuare un più ampio campo di applicazione che renda il BG più flessibile e interfacciabile con altri strumenti. Le proposte del SEAE prevedono:

- **il mantenimento dell'attuale livello di ambizione**, anche grazie a un rafforzamento del ruolo delle Nazioni Quadro;
- un **migliore sfruttamento del concetto del *pooling and sharing***, onde sopperire alle carenze in termini di capacità;
- lo sviluppo di un **approccio modulare**, con una struttura di base cui anettere le capacità ritenute di volta in volta necessarie, al fine di attagliare la costituzione dei BG a crisi specifiche;
- l'avvio di un processo di pianificazione (***advance planning***) sulla base di scenari concreti nei quali potrebbe essere richiesto l'effettivo impiego del BG, in modo da consentire agli Stati membri di contribuire con le loro capacità specifiche e sulla base dei reciproci interessi strategici;

- lo sviluppo della **dimensione addestrativa** al fine di testare l'interoperabilità, la prontezza e l'efficienza del BG e rendere più efficace il processo di valutazione e di certificazione;
- una **modifica sostanziale al meccanismo ATHENA** (la cui revisione è prevista per la fine del 2014) che consenta di includere fra i costi comuni quelli imputabili all'approntamento del BG, alla sua partecipazione a esercitazioni UE e al trasporto strategico;
- lo sviluppo di **nuovi strumenti militari di risposta alle crisi**, inclusivi di una forte componente civile, da dispiegare rapidamente in un'area di possibile crisi, in supporto, cooperazione o anticipo rispetto ai BG, sviluppando contestualmente una capacità di analisi e pianificazione che definisca scenari di crisi concreti e probabili e usando, ove fosse necessario, la base giuridica fornita dall'art. 44 del TUE, secondo il quale il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un Gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie.

IL DIBATTITO ALL'INTERNO DELLA CONFERENZA PESC-PESD

La Conferenza interparlamentare PESC-PESD di Atene, del 3 e 4 aprile 2014, ha tenuto, anche grazie ad un'iniziativa dell'Olanda, un apposito *workshop* sugli EU-Battlegroups, incentrato sulle procedure parlamentari nazionali e sulla loro compatibilità con un dispiegamento dei BG nei termini stretti (5-10 giorni dalla decisione del Consiglio) attualmente previsti, e si è impegnata, nelle Conclusioni, a far sì che tali termini siano rispettati e a prevedere "un ulteriore scambio di opinioni sull'argomento, al fine di esplorare possibili soluzioni che accrescano l'efficacia e la prontezza degli EU-BG", da svolgersi durante la Conferenza interparlamentare sulla PESC-e la PESD di Roma.

Facendo proprie tali indicazioni, i presidenti delle Commissioni difesa della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica italiani hanno inviato ai loro omologhi dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo una lettera (in data 25 giugno) nella quale chiedono di poter ricevere materiali e documenti sui BG (indagini conoscitive, mozioni, interrogazioni, *best practices*, *case studies*, Libri bianchi ecc.). Le risposte pervenute - peraltro in numero limitato - sono disponibili sul sito della Presidenza (ue2014.parlamento.it)

Particolare rilievo assume il contributo del Parlamento olandese, che ha allegato alla propria risposta un *Discussion paper* (datato 16 luglio) nel quale evidenzia 4 fattori responsabili del mancato uso dei BG:

- **Strategie diverse di sicurezza e difesa e mancanza di volontà a livello dell'Unione europea;**



- **Restrizioni nei bilanci nazionali** destinati alla difesa che determinano la necessità di condividere e concentrare le capacità militari, anche attraverso accordi bilaterali o multilaterali;

- **Procedure diverse** per l'approvazione di un dispiegamento dei BG tra i diversi Stati membri, in base alle rispettive norme costituzionali;

- **Oneri finanziari legati in larga parte al principio *costs lie where they fall*.**

Il *Discussion Paper* olandese si sofferma più nel dettaglio sulle procedure nazionali di approvazione per l'impiego dei BG, la cui varietà è tale da far mancare il requisito della rapidità d'impiego, in un tempo compreso tra 5 e 10 giorni dalla relativa decisione del Consiglio, e in vista della Conferenza interparlamentare sulla PESC e PSDC presenta quattro diversi possibili scenari per il futuro dei BG, come base per approfondire la discussione:

- **Cooperazione strutturata permanente con un' autorizzazione preventiva.** Gli stati membri potrebbero, su base volontaria, dichiarare la loro attuale disponibilità all'impiego di forze armate in caso di urgenza e su decisione del Consiglio della UE. Un fondo di solidarietà dovrebbe coprire i costi operativi e consentire di condividere e ridurre l'onere finanziario.

- **I BG come modelli di addestramento**, con la possibilità di rafforzare la cooperazione e la

certificazione. Secondo questo scenario i BG dovrebbero essere ridisegnati come gruppi di addestramento e certificazione per la sperimentazione di operazioni congiunte. La standardizzazione e la certificazione dei BG dovrebbe essere assicurata da un organismo indipendente. In caso di crisi internazionale questi gruppi di addestramento potrebbero essere il bacino di una coalizione di volenterosi.

- **Mantenimento degli attuali assetti.** Gli stati membri potrebbero continuare con le capacità di addestramento senza avere alcuna intenzione di prevedere un impiego reale dei BG.

- **Abolizione dei BG:** per quanto riguarda la necessità d'impiego di una forza di risposta rapida l'UE e gli Stati membri sarebbero dipendenti da altri organismi internazionali come la NATO

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>188</u>	Dossier	La decisione di bilancio per il 2015 A.S. n. 1698 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"; A.S. n. 1699 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017"; Nota di variazione A.S. n. 1699-bis- Profili di competenza della 3a Commissione - Edizione provvisoria
<u>189</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1678 "Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE"
<u>190</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1733 "Conversione in legge del decreto-legge 5 gennaio 2015, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto" <i>Ed. provvisoria</i>
<u>191</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1641 "Disposizioni per la salvaguardia degli agrumeti caratteristici"
<u>192</u>	Schede di lettura	Dossier del Servizio Studi sull'A.G. n. 134 "Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti"
<u>193</u>	Schede di lettura	Dossier del Servizio Studi sull'A.G. n. 135 "Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati"
<u>194/I</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1687 "Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti" Vol. I - Sintesi e schede
<u>194/II</u>	Testo a fronte	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1687 "Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti" Vol. II - Le novelle
<u>195</u>	Dossier	Le disposizioni dell'A.S. n. 1687 rilevanti per la Commissione giustizia ai fini dell'esame del T.U. degli AA.SS. nn. 19, 657, 711, 846, 847, 851 e 868
<u>196</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1728 "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità agraria e alimentare"
<u>197</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1758 "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014"
<u>198</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1779 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative"

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".