



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 95

LA BUSSOLA STRATEGICA DELL'UNIONE EUROPEA: DOPO QUASI DUE ANNI DI GESTAZIONE, ARRIVA L'APPROVAZIONE (IN TEMPO DI GUERRA) NEL CONSIGLIO UE DEL 21 MARZO

*"Con il ritorno della guerra in Europa, determinata dall'aggressione ingiustificata e non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina, nonché a causa dei significativi mutamenti geopolitici in atto, la nostra capacità di promuovere la nostra visione e difendere i nostri interessi è messa alla prova". Inizia così, con un richiamo alla drammatica realtà di queste settimane, il capitolo di sintesi della [Bussola strategica](#), approvata dal Consiglio Ue di lunedì 21 marzo, in vista dell'adozione solenne da parte del Consiglio europeo del 24 e 25. Il documento, **in gestazione da quasi due anni**, vede ora la luce in un **contesto sconvolto dalla crisi ucraina**, in cui si moltiplicano, anche del settore difesa e sicurezza, le iniziative dell'Unione per far fronte all'emergenza (come la decisione di fornire assistenza militare, con materiali anche letali, alle forze armate ucraine, nell'ambito dello [Strumento europeo per la Pace](#)). L'approvazione della Bussola avviene in una riunione dominata dalla discussione sulle implicazioni della guerra, anche se si tratta di un documento con un'ambizione di più lungo periodo. Il suo scopo è infatti quello di definire **obiettivi concreti per rafforzare la sicurezza dell'Unione e delineare le sue prospettive strategiche "per i prossimi 5-10 anni"**, partendo da una visione comune delle minacce che incombono sull'Europa e dei possibili strumenti per farvi fronte. Il percorso di elaborazione del documento ha preso avvio nel **giugno del 2020**, nell'ambito di un Consiglio cui si devono anche significative [conclusioni](#) in materia di sicurezza e difesa. Nel novembre del 2020, i ministri degli esteri e della difesa hanno iniziato a discuterne concretamente, sulla base di un documento di **"analisi delle minacce"**, redatto dai servizi europei di intelligence. Ne è seguito un anno di lavoro di redazione, che ha coinvolto gli Stati membri, istituzioni dell'Unione (a partire dal Comitato militare Ue, presieduto dal generale Graziano) e think tanks di varia natura. La **prima bozza completa** è stata presentata (informalmente) al Consiglio Ue del novembre dello scorso anno. Ne è seguito un ulteriore lavoro di affinamento in seno al Comitato politico e di sicurezza (composto da rappresentanti degli Stati), che ha prodotto una **seconda bozza**, presentata al vertice informale di Brest di gennaio 2021. Il 15 febbraio la Commissione europea ha presentato il suo **"pacchetto difesa"**, due comunicazioni su industria europea della difesa, tecnologie critiche e catene di approvvigionamento, i cui contenuti sono stati in parte recepiti nella **terza bozza** della Bussola, resa nota qualche giorno dopo. **L'aggressione russa in Ucraina ha poi mutato radicalmente lo scenario**. A fronte della crisi, alcuni Paesi (Baltici e*

dell'est) hanno addirittura proposto di rinviare l'approvazione del documento, in attesa degli sviluppi. E' prevalsa invece la linea di procedere con i tempi previsti, anche per inviare un messaggio di unità dell'Unione. In pochi giorni si sono succedute **diverse nuove bozze**, che hanno inglobato anche alcuni passaggi della [Dichiarazione di Versailles](#) dell'11 marzo (in materia di spese per la difesa, investimenti collaborativi e sostegno all'industria europea della difesa). Pur sempre con soluzioni di compromesso tra le diverse sensibilità dei Paesi Membri, i **toni nei confronti della Russia si sono fatti sempre più duri** (chiamando direttamente in causa anche la **Bielorussia**). In parallelo, sono diventati più decisi i riferimenti al ruolo della "**partnership strategica con la Nato**" (nonostante non si sia arrivati nel frattempo alla firma, come previsto, della terza Dichiarazione congiunta Ue-Nato) e al rafforzamento della **cooperazione con gli Stati Uniti**. Tranne che per il progetto sulla Mobilità militare (cui partecipano anche Stati Uniti, Norvegia e Canada), e per l'impegno ad aumentare le spese per la difesa, le **proposte concrete** contenute nella Bussola hanno invece subito **modifiche molto più ridotte** (anche perché oggetto di laboriose trattative tra gli Stati durante i lavori preparatori). In diversi punti la **tempistica** degli interventi previsti è stata comunque **accelerata**. Nel corso del Consiglio Ue, i ministri dei 27 hanno anche avuto uno scambio di opinioni con il ministro degli esteri della **Moldova**, Paese ormai pienamente coinvolto nell'aggravarsi della situazione di sicurezza europea. Oltre ai temi della guerra in Ucraina (ma in realtà ad essi strettamente collegati, visto il ruolo della Russia anche in questo quadrante), il Consiglio si è occupato anche di **Mali** e, più in generale, di **Sahel**. Il tema è la rivalutazione del ruolo della missione di addestramento militare **EUTM Mali**, alla luce dell'aggravarsi della crisi nel Paese e del ritiro delle missioni multinazionali a guida francese (Takuba e Barkhane). La presenza militare Ue resta subordinata all'accettazione da parte di Bamako delle condizioni poste, in particolare la garanzia che il personale formato e gli equipaggiamenti forniti dall'Unione non finiscano sotto il controllo delle truppe filo-russe del gruppo Wagner. Si prospetta comunque un **possibile ulteriore allargamento dell'azione Ue** a Burkina Faso, Niger, e a sostegno degli Stati costieri del Golfo di Guinea, con l'ampliamento del mandato della missione in Mali o, secondo la proposta dell'Alto Rappresentante, con l'avvio di uno o due nuove missioni.

LA BUSSOLA STRATEGICA

Lo scenario geopolitico

Il capitolo dedicato alla descrizione dello scenario geopolitico è stata rimaneggiata più volte - come detto - nelle ultime settimane, in relazione all'aggravarsi del conflitto tra Federazione russa e Ucraina.

Il testo sottolinea che l'azione attuale della Russia segue **l'aggressione militare in Georgia nel 2008**, l'annessione illegale della **Crimea** e l'intervento militare nelle **regioni orientali dell'Ucraina**, nel 2014, e rappresenta una palese violazione del diritto internazionale e della Carta dell'Onu. La Russia, insieme alla complice **Bielorussia**, sta conducendo l'aggressione dimostrando una chiara disponibilità ad impiegare al massimo la sua forza militare, senza considerazione per gli aspetti umanitari, con l'obiettivo di ristabilire una sfera d'influenza. I responsabili dei crimini commessi durante tale aggressione, in particolare degli

attacchi agli obiettivi civili, saranno puniti. Alla Russia si imputa di **agire spregiudicatamente anche in altri teatri**, in Libia, Siria, Repubblica centroafricana e - come detto - Mali, sfruttando in maniera opportunistica le crisi locali, usando forze mercenarie (come il **gruppo Wagner**) e disinformazione. Tutto ciò rappresenta una minaccia "diretta e di lungo termine" alla sicurezza europea, e come tale deve essere contrastata.

Anche al di là della guerra in Ucraina, il quadro geopolitico complessivo è tratteggiato in termini molto problematici: **il mondo è sempre meno libero** e il quadro delle minacce è in continua crescita; i diritti umani e i valori democratici sono "sotto attacco"; il "multilateralismo efficace" è messo in discussione dallo **"sgretolamento dei valori universali"** e dai Paesi che promuovono il ritorno della **"politica della forza"**; i focolai di instabilità regionale sono sempre più intrecciati a minacce non convenzionale e rivalità tra potenze sul piano geopolitico; il **cyber** e lo **spazio** sono sempre più campi di concorrenza strategica, con importanti ricadute su difesa e sicurezza; mentre i **cambiamenti climatici** e le **crisi sanitarie** mettono a dura prova società e Stati.

Oltre ai tradizionali **punti di crisi nel vicinato più immediato** (dai Balcani occidentali al nord Africa, dal Mediterraneo orientale al Medio Oriente al confine orientale), e alla minaccia terroristica, nuovi scenari di tensione si aprono anche in regioni più lontane dall'Europa, come **l'Indo-pacifico**. Le **minacce ibride**, come la disinformazione, **l'interferenza nei processi elettorali** e la **strumentalizzazione dei flussi migratori**, sono ampiamente utilizzate anche da attori statali.

Un paragrafo è poi dedicato ai rapporti con la **Cina**, considerata un **partner** per la cooperazione ma anche un concorrente economico e un **rivale sistemico**. Pechino è sempre più attivo e coinvolto nelle **tensioni regionali**, e ha una presenza sempre maggiore nel mare e nello **spazio**, oltre che nel dominio **cyber** e nelle **minacce ibride**. **L'asimmetria** nell'apertura dei mercati e delle società genera molte preoccupazioni, in termini di competizione economica, ma anche di resilienza e di sicurezza. Lo sviluppo della Cina e la sua integrazione nel panorama globale saranno un tema dominante dei prossimi decenni, ma ciò non deve avvenire a scapito della sicurezza collettiva, dell'ordine internazionale basato sulle regole e degli interessi e dei valori europei.

In un contesto internazionale così complesso, l'Ue deve consolidare la propria **capacità di agire** e allo stesso tempo rafforzare la propria rete di alleanze, attorno al ruolo centrale della **Nato** e al rapporto privilegiato con gli **Stati Uniti**. Sono dunque necessari una serie di interventi prioritari, raccolti in **quattro "filoni di lavoro"**, cui sono dedicati i quattro capitoli della Bussola: **azione, sicurezza, investimenti e partner**.

Azione

Tra gli obiettivi principali di questo capitolo, sui cui si è maggiormente concentrata l'attenzione dell'opinione pubblica, c'è quello di poter disporre, entro il 2025, di una **Capacità di intervento rapido, fino a 5000 unità**, da utilizzare per la gestione delle crisi esterne. La

base di partenza saranno gli esistenti (ma inutilizzati) *Battle Groups*, cui si aggiungeranno anche capacità nazionali predefinite. La forza di intervento sarà articolata in **moduli flessibili e interoperabili**, per adattare il suo impiego alle diverse esigenze operative. Il comando sarà in una prima fase esercitato attraverso un quartier generale nazionale ma, in prospettiva, potrà passare a Bruxelles.

Tra le altre azioni indicate nel capitolo:

- **rafforzare le missioni e operazioni PSDC**, prevedendo mandati più solidi e promuovendo un processo decisionale più rapido e flessibile (ad esempio con l'astensione costruttiva);
- **irrobustire le strutture di comando e controllo comuni**, in particolare la Capacità Militare di Pianificazione e Condotta (*MPCC*), affidandole il compito di condurre anche operazioni esecutive entro il 2025;
- stabilire, entro il 2033, **modalità pratiche per utilizzare l'art. 44 del Trattato sull'Unione**, che consente al Consiglio, con una decisione unanime, di affidare la conduzione di una missione a un gruppo di Stati membri "volenterosi";
- aumentare le **esercitazioni comuni**, comprese quelle in mare e nel dominio *cyber*, anche per dare corpo alla **clausola di assistenza reciproca** tra gli Stati membri, prevista nei Trattati in caso di aggressione armata;
- accelerare il progetto della **mobilità militare**, condiviso in sede Nato, attraverso risorse aggiuntive, nuove infrastrutture *dual-use* e l'armonizzazione delle procedure transfrontaliere.

Sicurezza

In questo ambito, piuttosto ampio, che comprende sia la sicurezza "interna" che la difesa vera e propria, un'attenzione particolare è rivolta ai **domini cibernetico e dello spazio** (quest'ultimo finora trattato dall'Ue in termini solo civili e commerciali).

Per prevenire le minacce, **garantire un accesso sicuro ai settori strategici** e proteggere i propri cittadini, è necessario, tra l'altro:

- rafforzare le **capacità comuni di intelligence** (anche attraverso il Centro satellitare Ue), anche al fine di aggiornare periodicamente l'Analisi delle minacce comuni;
- completare, entro il 2022, gli strumenti Ue contro le **minacce ibride**, la **manipolazione delle informazioni** e le **ingerenze straniere**;
- rafforzare le politiche Ue in materia di **cyberdifesa**, rendendo pienamente operativa l'Unità congiunta per il cyberspazio;
- adottare entro il 2023, una **Strategia spaziale Ue per sicurezza e difesa**, a partire dal meccanismo di risposta alle minacce previsto nel quadro di Galileo;
- migliorare le capacità delle forze armate di supporto alle autorità civili nelle **emergenze e nelle calamità**, anche con esercitazioni congiunte;

- rafforzare, entro il 2025, i meccanismi della *sicurezza marittima*, anche in regioni lontane come l'Indo-pacifico;
- promuovere accordi per il *disarmo e il controllo degli armamenti*;
- implementare le strategie per contrastare le *minacce alla sicurezza dovute ai cambiamenti climatici*;
- rafforzare le *capacità delle Forze armate nazionali di assistere la popolazione civile nelle emergenze*.

Investimenti

Per quanto riguarda questo capitolo, che ha visto trattative molto serrate tra i Paesi (visti i rilevanti interessi in gioco), la Bussola tiene conto - come detto - delle recenti prese di posizione degli Stati membri in occasione del vertice di Versailles (10 e 11 marzo). Il documento contiene in primo luogo l'impegno degli Stati a *incrementare in modo sostanziale le spese per la difesa*, per *colmare le lacune strategiche* degli strumenti nazionali e ridurre le *dipendenze tecnologiche e industriali* dall'esterno.

Per raggiungere gli obiettivi previsti, sono proposte una serie di azioni, tra cui:

- rivedere, entro il 2023, i processi di *sviluppo e pianificazione delle capacità*, intensificando la collaborazione tra le difese nazionali e tenendo conto delle esigenze operative delle missioni PSDC;
- colmare, entro il 2025, le *carenze critiche della capacità Ue di dispiegamento rapido* (in particolare trasporto aereo, comunicazione satellitare, mezzi anfibi, materiale medico, cyberdifesa e capacità di *intelligence* e sorveglianza);
- sviluppare strumenti aggiuntivi di *incentivo per gli investimenti collaborativi tra Paesi*, segnalando i possibili ostacoli nel Rapporto annuale sul mercato unico;
- rafforzare la cooperazione *nello sviluppo capacitivo nei settori già concordati come prioritari* tra gli Stati (tra cui il sistema soldato, carri da battaglia, piattaforme navali non presidiate, aerei da combattimento di prossima generazione, corvette da pattugliamento; sensori e piattaforme per l'osservazione spaziale della Terra);
- sfruttare appieno la *cooperazione strutturata permanente* e il *Fondo europeo per la difesa* per sviluppare congiuntamente capacità militari all'avanguardia, creando anche un nuovo Polo dell'innovazione (*Defence Innovation Hub*) in seno all'*Agenzia europea per la difesa*;
- promuovere l'*accesso dell'industria della difesa a strumenti di finanziamento privati*, anche attraverso la Banca europea per gli investimenti;
- incrementare gli *incentivi al procurement condiviso* dei materiali per la difesa, anche attraverso vantaggi fiscali;
- istituire, già a partire dal 2022, una *riunione annuale dei Ministri della difesa*, per discutere le iniziative comuni (visto che manca un formale Consiglio difesa).

Partner

Nel capitolo finale, la Bussola sottolinea l'impegno ad approfondire il dialogo politico su sicurezza e difesa, a livello sia multilaterale, che regionale che bilaterale. Sarebbe stato il capitolo meno innovativo della Bussola, se la guerra in Ucraina non avesse spinto ad accentuare i riferimenti alla *Nato*, al **rapporto con gli Stati Uniti** e anche al rafforzamento della **cooperazione nel settore difesa e sicurezza con i partner del vicinato orientale**. Viene anche rimarcata l'importanza dello **Strumento europeo per la Pace** e l'attenzione alla regione indo-pacifica. Restano freddi, invece, i rapporti con il **Regno Unito**.

Le azioni proposte sono, tra l'altro:

- a **livello multilaterale**, approfondire il dialogo politico e la cooperazione con la *Nato* (in particolare per tecnologie emergenti, clima, minacce ibride, spazio e sicurezza marittima) e attuare le priorità per la cooperazione con l'*Onu*, approfondire le relazioni con *Unione africana*, *Osce* e *Asean*;
- a **livello bilaterale**, rafforzare il dialogo specifico in materia di sicurezza e difesa con gli *Stati Uniti*; approfondire la cooperazione con Canada e Norvegia e associare maggiormente i **partner africani** nelle iniziative Ue nel continente (con il **Regno unito** c'è invece solo una "apertura al dialogo" in materia di sicurezza e difesa);
- **rafforzare la cooperazione su sicurezza e difesa con i partner orientali**, per rafforzare la loro resilienza anche contro gli attacchi *cyber* e ibridi;
- istituire un **vertice biennale con tutti i partner** dell'Ue (*EU Security and Defence Partnership Forum*), per discutere le questioni di interesse comune;
- rafforzare la **rete dei consulenti militari e degli esperti antiterrorismo** nelle delegazioni dell'Ue, per dare impulso all'attività diplomatica internazionale nel settore sicurezza e difesa.

24 marzo 2022

A cura di Federico Petrangeli

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.