

XVII legislatura

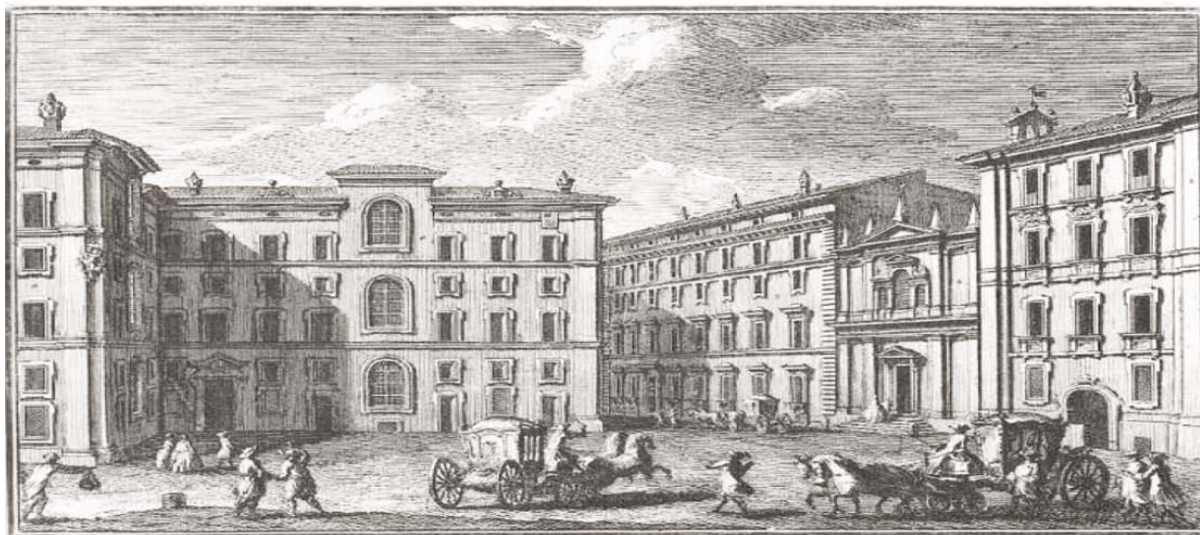
Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa

Audizione del Ministro della difesa
(14 maggio 2015)

luglio 2015

Senato della Repubblica
n. 1

Camera dei deputati
n. 171



I dossier del Senato e della Camera 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 e la Camera declinano 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

Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa

Audizione del Ministro della difesa
(14 maggio 2015)

luglio 2015

Senato della Repubblica
n. 1

Camera dei deputati
n. 171

INDICE

1. PREMESSA	3
2. SINTESI DEL CONTENUTO.....	7
2.1.1. <i>Il quadro geostrategico</i>	8
2.1.2. <i>Interessi e obiettivi nazionali</i>	9
2.1.3. <i>Compiti e missioni delle Forze armate</i>	10
2.1.4. <i>Predisposizione e prontezza delle Forze armate</i>	11
2.1.5. <i>Le forze di riserva</i>	13
2.1.6. <i>La trasformazione delle Forze Armate</i>	14
2.1.7. <i>La revisione della governance</i>	15
2.1.8. <i>L'arruolamento e la struttura del personale</i>	18
2.1.9. <i>La struttura organizzativa dello strumento militare</i>	18
2.1.10. <i>La catena di comando militare</i>	19
2.1.11. <i>Personale</i>	21
2.1.12. <i>Politiche industriali</i>	22
3. RECENTI ORIENTAMENTI DELLA POLITICA DI DIFESA E SICUREZZA IN FRANCIA, GERMANIA E REGNO UNITO	27
3.1. Francia	27
3.2. Germania	29
3.3. Regno Unito	31
4. LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE DELL'UE (PSDC).....	37
4.1. Il Quadro istituzionale della PSDC	37
4.2. La PSDC in vista del Consiglio europeo di Riga del 25 e 26 giugno 2015	40
4.2.1. <i>Aumento dell'efficacia, della visibilità e dell'impatto della PSDC</i>	41
4.2.2. <i>Strategia per la sicurezza marittima</i>	43
4.2.3. <i>Quadro strategico UE in materia di ciberdifesa</i>	44
4.2.4. <i>Sostegno dell'UE al potenziamento delle capacità in materia di sicurezza dei paesi partner e delle organizzazioni regionali</i>	44
4.2.5. <i>Potenziamento dello sviluppo delle capacità</i>	45
4.2.6. <i>Quadro strategico per la cooperazione sistematica e a lungo termine in materia di difesa</i>	46
4.2.7. <i>Rafforzare l'industria europea della difesa</i>	48
4.2.8. <i>La comunicazione "Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente"</i>	50
4.3. Verso una nuova Strategia europea di sicurezza	51

4.3.1.	<i>Agenda europea per la sicurezza interna</i>	52
4.4.	Attività del Parlamento europeo	53
4.4.1.	<i>Attività in Plenaria</i>	53
4.4.2.	<i>Attività in Commissione AFET</i>	54
4.5.	La Conferenza interparlamentare per la politica estera di sicurezza comune (PESC) e per la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)	56
4.5.1.	<i>Conferenza interparlamentare PESC/PSDC di Riga (4 e 6 marzo 2015)</i>	56

SCHEDE DI LETTURA

1. PREMESSA

In Italia sono stati emanati tre libri bianchi della Difesa, rispettivamente, nel 1977 (ministro Lattanzio), nel 1985 (ministro Spadolini), nel 2002 (Ministro Martino).

Si tratta di lavori nati sulla base di iniziative assunte dai singoli Ministri dell'epoca non riconducibili quindi ad alcuna previsione normativa.

In particolare, il libro bianco della difesa 2002 è stato predisposto dal Ministero della difesa Antonio Martino con l'intento di fare il punto sulla situazione delle Forze Armate e, più in generale, dell'intero settore della Difesa, alla luce del nuovo quadro geopolitico delineatosi dopo l'11 settembre.

Il volume, organizzato in 12 grandi temi, fotografa in più di 600 pagine corredate di riferimenti normativi, dati e grafici, la situazione del settore della difesa aggiornata all'ottobre 2001, evidenziando, anche con accenti critici, problemi e disfunzioni ed individuando le sfide da affrontare con l'intento di fornire indicazioni su quelle che vengono ritenute le esigenze prioritarie del settore. I principali temi trattati riguardano: la difesa (ordinamento, missioni, spese), il settore industriale, il personale militare, la formazione, la giustizia militare, la logistica e le infrastrutture.

Una prima riflessione sull'evoluzione della situazione internazionale e sui relativi riflessi sull'organizzazione e sui compiti della difesa interna era inoltre già iniziata con il documento "2001 Nuove forze per un nuovo secolo" (ministro Mattarella) predisposto dal Ministero della difesa l'anno precedente.

Nel corso della **XVII legislatura** la necessità di procedere rapidamente alla elaborazione di un nuovo libro bianco della difesa è stata manifestata per la prima volta dal Ministro della Difesa Mario Mauro in occasione della sua audizione sulle linee programmatiche del dicastero (seduta del 15 maggio 2013 presso le Commissioni Difesa della Camera e del Senato).

Successivamente l'opportunità di tale iniziativa è stata confermata dal Ministro della difesa Pinotti (seduta del 18 marzo 2014 presso le Commissioni Difesa della Camera e del Senato).

La necessità di procedere alla elaborazione di un libro bianco della difesa è stata ravvisata anche dal Consiglio supremo di difesa nel corso della sua riunione dello scorso 19 marzo 2014. In quella occasione il Consiglio ha rilevato che "il documento, attraverso un'attenta analisi dello scenario internazionale, dei rischi, delle esigenze di sicurezza e degli interessi del Paese, avrà lo scopo di ridefinire il quadro strategico di riferimento per lo strumento militare, gli obiettivi di efficacia e di efficienza che esso dovrà conseguire, i lineamenti strutturali e organizzativi che dovrà assumere".

Un riferimento alla necessità di procedere alla predisposizione di un nuovo Libro bianco della difesa "che consenta di avviare una riflessione profonda sulle ragioni e i modi di certe scelte" è contenuto anche nel **documento conclusivo dell'indagine conoscitiva** sui sistemi d'arma approvato dalla Commissione difesa della Camera nella corrente legislatura.

Il 18 giugno 2014 il Ministro della Difesa ha illustrato al Consiglio Supremo di Difesa le "Linee Guida per l'elaborazione del Libro Bianco per

la Difesa e della strategia evolutiva delle Forze Armate sull'orizzonte dei prossimi 15 anni”.

Il Lavoro è stato predisposto da un gruppo di esperti nominati dal Ministro della Difesa.

Al riguardo nel Comunicato redatto al termine della riunione del Consiglio Supremo di difesa si legge : “Il Consiglio ha espresso pieno sostegno alle Linee Guida per l'elaborazione del Libro Bianco per la Difesa e della strategia evolutiva delle Forze Armate sull'orizzonte dei prossimi 15 anni, presentate dal Ministro Pinotti nel corso della riunione. Esse prevedono la realizzazione di uno strumento militare che costituisca componente attiva e qualificante della politica multidisciplinare e interministeriale del Governo per la sicurezza e la difesa, in grado di concorrere efficacemente alla salvaguardia delle direttrici di sviluppo economico e sociale del Paese nel contesto internazionale. La struttura delle Forze Armate dovrà essere strettamente integrata in termini interforze e in termini di organizzazione di comando, e dovrà disporre di capacità bilanciate e specializzate rispetto alle specifiche esigenze da assolvere. Le Linee Guida ribadiscono la fondamentale importanza di una difesa collettiva pronta e funzionale. L'Italia si farà pertanto promotrice di nuove forme di integrazione militare nell'ambito della Common Security and Defence Policy dell'Unione Europea, attraverso concrete iniziative operative capaci di aggregare gruppi di Stati membri che condividono obiettivi nazionali qualificanti in materia di sicurezza e difesa, secondo le modalità di cooperazione strutturata a composizione variabile previste dai Trattati, e di generare progressivamente tra di essi un crescente grado di interdipendenza. Per una riforma delle Forze Armate utile al Paese, resta centrale il problema delle risorse che, pur nella ricerca di ogni possibile efficienza ed economicità, non dovranno comunque scendere al di sotto di livelli minimi invalicabili. Il Ministro della Difesa invierà le Linee Guida ai Presidenti delle Commissioni Esteri e Difesa dei due rami del Parlamento, affinché ne possano eventualmente venire valutazioni e suggerimenti utili alla definizione del Libro Bianco, di cui il governo si è assunto l'iniziativa e la responsabilità. Proseguirà inoltre il dialogo informale con accademici, esponenti dell'industria, esperti di economia e finanza, mentre sarà avviato un più ampio confronto con l'opinione pubblica. Le attività del Gruppo di Lavoro di esperti riprenderanno con immediatezza, con formato e modalità attagliati alla nuova fase”.

Lo scorso 21 aprile il testo definitivo del Documento, dal titolo “Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa” è stato presentato al Consiglio Supremo di difesa.

Nel relativo Comunicato del Consiglio supremo di difesa si legge che “il documento ribadisce l'interesse strategico prioritario del nostro Paese per le aree euro-atlantica ed euro-mediterranea e delinea una significativa riforma volta a realizzare una maggiore integrazione interna del sistema-Difesa, a rafforzare la direzione politica del Ministro e la capacità di direzione unitaria del Vertice militare e a migliorare l'attuale modello professionale. Esso definisce i principi e i criteri sulla cui base sarà impostata e realizzata una complessa opera di riorganizzazione articolata in quattro aree di intervento (modello operativo, governance, politica del personale, politica industriale), che saranno sviluppate ed elaborate nei prossimi mesi, unitamente alle conseguenti misure di revisione della vigente normativa, da specifiche commissioni guidate dal Capo di Stato Maggiore della Difesa sulla base delle direttive del Ministro.

Il Consiglio ha formulato l'auspicio che nell'ambito di tali commissioni sia possibile eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni e razionalizzare organici e competenze con visione unitaria e finalizzata ai compiti da assolvere, superando le difficoltà che in passato hanno condizionato negativamente analoghe iniziative. Esso ha inoltre espresso il proprio incoraggiamento a valutare con particolare attenzione il "modello operativo" (struttura, capacità e modalità di impiego dello strumento militare), che potrebbe dover essere profondamente e rapidamente innovato rispetto a quello attuale, in ragione della duplice esigenza di far fronte con efficacia alle nuove minacce e di rispettare i vincoli di bilancio imposti dal mantenimento della stabilità della finanza pubblica.

Esperienze analoghe sono presenti anche in altri Paesi dell'Unione europea. Si segnala che il **29 aprile 2013** è stato pubblicato il nuovo [Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale](#) della **Francia**, che definisce la politica di difesa del paese in una prospettiva di medio (5 anni) e lungo periodo (15 anni). Il documento fa seguito ad altri tre libri bianchi, pubblicati in materia rispettivamente nel 1972, nel 1994 e nel 2008.

In **Germania** le linee guida di politica della difesa (*Verteidigungspolitische Richtlinien - VPR*) rappresentano un **documento di principio** che il Ministro federale della Difesa emana quale fondamento vincolante per la politica tedesca della difesa e per i compiti inerenti al suo dicastero. Le **linee guida del 2011** (*Verteidigungspolitische Richtlinien*), intitolate "*Nationale Interessen wahren - Internationale Verantwortung übernehmen - Sicherheit gemeinsam gestalten*" (Salvaguardare gli interessi nazionali - Assumersi la responsabilità internazionale - Realizzare insieme la sicurezza), sono un documento di circa 20 pagine articolato in **10 capitoli**.

Nel **Regno Unito**, le politiche della difesa sono state oggetto di esame da parte del Governo in relazione principalmente a due aspetti, considerati unitariamente: il contenimento della spesa pubblica e l'aggiornamento dei criteri ispiratori del dispositivo militare nazionale. Le misure di *Spending Review* hanno infatti previsto, per il quadriennio 2011-2015, specifici interventi di contenimento della spesa per la difesa, le cui linee di fondo si rinvencono nel documento in tema di **sicurezza e difesa strategica** pubblicato il 19 ottobre 2010 ([Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review](#)).

2. SINTESI DEL CONTENUTO

Il "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa" poggia sull'assunto che per affrontare il problema della sicurezza e della difesa del Paese sia necessario sviluppare una strategia di sicurezza ampia e omnicomprensiva che coinvolga non solo le capacità della Difesa ma tutte le capacità esprimibili dalla nostra società: in tale ottica la difesa dello Stato costituisce un *unicum* in cui ogni segmento della società concorre alla definizione di un'ampia e coordinata cornice di sicurezza. Si afferma la necessità che Governo e Parlamento s'interroghino sui grandi temi della sicurezza e della difesa del Paese, al fine di giungere alla definizione di una strutturata Strategia di Sicurezza Nazionale¹.

La Difesa intende dunque contribuire tramite la presente "*iniziativa di analisi strategica e sintesi progettuale*" rappresentata dal Libro Bianco, ponendosi il triplice scopo di:

1. indicare, con una prospettiva di *medio periodo*, **quale Strumento militare** meglio possa affrontare le sfide e le opportunità di pertinenza del Dicastero della Difesa in tema di sicurezza internazionale e di difesa;
2. individuare **quale modello di governance e di conseguente organizzazione** del Dicastero della Difesa.
3. sviluppare gli elementi culturali ed organizzativi che consentano alla Difesa di **contribuire in modo organico alla cornice di Sicurezza Nazionale**.

Affrontare in chiave moderna il problema della sicurezza e difesa del Paese richiede un approccio onnicomprensivo e multi-disciplinare. Occorre interrogarsi se sia ipotizzabile *un'evoluzione dello stesso concetto di "difesa" per renderlo più allargato e inclusivo* e se si integri con quanto previsto dalle innovazioni avviate dal Governo nell'ambito della riforma del cosiddetto "terzo settore", in particolare in merito al *Servizio Civile Nazionale*. Nell'evoluzione del concetto di difesa, l'elemento di raccordo è costituito dai valori condivisi che permeano l'esistenza stessa del nostro Paese.

Si sottolinea la necessità di una costante comunicazione e un'assidua interazione tra cittadini e Forze Armate affinché vi sia una reale condivisione del medesimo quadro di valori tra le parti.

¹ Si noti che il Libro Bianco francese del 2013 conferma rispetto al precedente Libro Bianco del 2008 la validità del concetto di "sicurezza nazionale", che traduce la necessità di gestire l'insieme dei rischi e delle minacce, diretti e indiretti, suscettibili di colpire la sicurezza della Nazione, tramite il concorso dei militari, dei servizi di informazione, del personale delle forze di polizia, dei diplomatici, dei funzionari pubblici, ma anche semplici cittadini.

2.1.1. Il quadro geostrategico

Passando al quadro geostrategico, l'analisi delle minacce porta alla descrizione dell'attuale periodo come contraddistinto da due fenomeni geopolitici concorrenti e concomitanti: una progressiva globalizzazione dei fenomeni e delle problematiche e un parallelo processo di frammentazione. Diversi fattori favoriscono il sorgere di nuove situazioni d'instabilità, tra cui: mutamento degli equilibri di potere a livello globale; cambiamenti delle strutture politiche; maggiore influenza e pervasività delle tecnologie; centralità delle reti informatiche; cambiamenti demografici; urbanizzazione; scarsità di risorse naturali; mutamenti climatici; globalizzazione delle risorse finanziarie; identitarismo localista; diminuzione degli investimenti per la difesa.

Tra le priorità geo-strategiche del Paese emerge come la sicurezza della regione euro-atlantica costituisca la priorità assoluta del Paese. Le chiavi di volta per la tutela della sicurezza e difesa nazionale sono rappresentate dalla piena e convinta adesione nazionale all'Alleanza atlantica e dalla progressiva integrazione delle Difese dei Paesi dell'Unione europea.

Il nostro Paese è altresì al centro dell'area euro-mediterranea, ovvero di un'ampia zona geopolitica, uno spazio complesso, reso unitario dalla comune condivisione e gravitazione sul bacino del mare Mediterraneo. Tale gravitazione congiunge cinque aree con caratteristiche differenti: i Paesi dell'Unione Europea, l'area balcanica, l'area del Mar Nero, il Medioriente ed il Maghreb. Proprio nella regione euro-mediterranea si assiste all'affermarsi di gruppi terroristici in grado di prendere il controllo d'interesse sulle quali esercitare un potere civile, militare, economico e giudiziario, sostituendosi alle Istituzioni ed esportando con successo il proprio modello, grazie alla globalizzazione dell'informazione. Tale ultima minaccia porta ad un superamento dei tradizionali concetti di "sicurezza" e "difesa" ed a una progressiva evoluzione degli strumenti necessari per affrontare i problemi di sicurezza interna e difesa esterna richiedendo una più ampia capacità di risposta integrata intergovernativa, nella quale il contributo dello Strumento militare rappresenta comunque un elemento essenziale.

In definitiva, per l'Italia non è possibile disgiungere la sicurezza della regione euro-mediterranea da quella euro-atlantica, essendo ambedue elementi essenziali e complementari della cornice di sicurezza e difesa nazionale

La regione euro-mediterranea, tuttavia è influenzata dalle dinamiche che avvengono in altre zone, in particolare in quelle direttamente adiacenti al Mediterraneo: il Mashreq come sinonimo di "non-Maghreb", il Sahel, il Corno d'Africa, la regione del Golfo Persico.

l'Italia -come attore di sicurezza globale- è sia capace sia desiderosa di esercitare un ruolo di responsabilità a livello internazionale, agendo secondo le sue possibilità per contribuire a garantire la pace e lo sviluppo, e trova nell'ONU l'organizzazione globale di riferimento.

Il Paese opererà, quindi, non solo per la salvaguardia degli interessi nazionali, ma anche per la protezione e la tutela delle popolazioni nelle aree di crisi e per lo sviluppo e la promozione di livelli crescenti di sicurezza e stabilità globale.

La nuova struttura di sicurezza e difesa nazionale poggerà, quindi, su tre pilastri:

1. l'integrazione europea;
2. la coesione transatlantica;
3. le relazioni globali.

2.1.2. Interessi e obiettivi nazionali

Il Libro Bianco delinea gli **obiettivi per la sicurezza internazionale e la difesa** che orienteranno in modo innovativo l'azione del Dicastero e favoriranno l'integrazione delle risorse potenzialmente esprimibili da tutti gli attori istituzionali. Tali obiettivi saranno dunque: **una Nazione più sicura, una regione euro-atlantica più sicura; una regione euro-mediterranea più sicura; un sistema globale più stabile e più sicuro.**

Le carenze capacitive per la difesa collettiva individuate dall'Unione Europea e dalla NATO rappresenteranno priorità nazionali, così come la disponibilità di una certa capacità per interventi autonomi di prima risposta e per assicurare la difesa e l'integrità del territorio nazionale, degli spazi di accesso marittimo al territorio e di difesa aerea.

Tali obiettivi tracciano gli elementi principali necessari per definire la strategia di medio termine di sicurezza internazionale e difesa dell'Italia, ovvero: la condivisione della sicurezza e della difesa mediante un'architettura multinazionale; partecipazione attiva alla sicurezza e difesa; un approccio diversificato e pluridisciplinare.

Nel Libro Bianco vengono esplicitati elementi di guida per la definizione dei ruoli, delle modalità operative e delle dimensioni quantitative e qualitative mediante le quali il Paese intende attuare le politiche di sicurezza internazionale e difesa -rinviano tale definizione ad una "Revisione Strategica" propedeutica a sua volta all'avvio di un nuovo ciclo di pianificazione che porterà a un documento programmatico di pianificazione generale quindicennale.

La Difesa perseguirà la realizzazione di uno Strumento militare integrato e

moderno, in grado di acquisire, sviluppare e sostenere nel tempo le *capacità* più idonee per:

- capire le cause della moderna conflittualità e le esigenze derivanti dalla evoluzione, degli scenari internazionali (*conoscenza*);
- prevenire l'insorgere ed il consolidamento di situazioni di rischio o di minaccia per il Paese (*prevenzione*);
- intervenire (*intervento*) tempestivamente, precisamente ed efficacemente per la gestione delle situazioni di crisi e per l'eliminazione di eventuali minacce alla sicurezza e agli interessi del Paese.

Le tre principali dimensioni dello Strumento militare da considerare sono: quantitativa, qualitativa e capacitiva. **La dimensione quantitativa dello Strumento militare rimarrà sostanzialmente invariata** rispetto ai livelli previsti dalla vigente normativa (150.000 uomini)². La dimensione qualitativa sarà privilegiata. La dimensione capacitiva dello Strumento sarà valorizzata da un corretto bilanciamento delle dimensioni quantitative e qualitative e da una nuova struttura di *governance*, che consentirà una più efficace direzione politica delle grandi scelte e la possibilità per le Forze Armate di agire armonicamente come uno strumento unico e sinergico.

2.1.3. Compiti e missioni delle Forze armate

Il Libro Bianco individua, poi, precise e **specifiche missioni per le Forze Armate** che costituiranno elementi di guida per la revisione dello Strumento militare e di sviluppo delle attività di pianificazione generale. Esse sono:

- I. **La Difesa dello Stato** intesa come l'integrità del territorio nazionale; difesa degli interessi vitali del Paese, sicurezza dei connazionali, sicurezza delle vie di comunicazione di accesso al Paese
- II. **La Difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei.**
- III. **Contributo alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionali** nella gestione delle crisi internazionali.
- IV. **Concorsi e compiti specifici.** Consiste nel concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e nello svolgimento di **compiti**

² La legge di delega al governo ([legge n. 244 del 2012](#)) per la revisione dello strumento militare (c.d. *Riforma Di Paola*) ha previsto la riduzione delle dotazioni organiche di personale militare a 150.000 uomini di qui al 2024. La delega per la riduzione degli organici è stata poi esercitata con il [d.lgs. n. 8 del 2014](#) che porta la dotazione complessiva a 150.000 unità così ripartite per forza armata: Esercito 89.400; Marina 26.800, Aeronautica 33.800.

specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.

Gli equipaggiamenti per le Forze Armate dovranno rappresentare il migliore bilanciamento possibile in termini di costo-efficacia e puntare a essere omogenei in termini di qualità e livello tecnologico. L'obiettivo principale da raggiungere è la "capacità esprimibile", la quale dovrà essere raggiunta mediante il prodotto bilanciato dei diversi fattori che compongono la capacità.

L'ipotesi di avere uno Strumento completo in ogni settore capacitivo, tuttavia, dovrà essere ripensata in favore del potenziamento di quei settori nei quali l'impiego appare più probabile e maggiormente efficace, arricchendo la capacità di saper esprimere contributi di eccellenza. Capacità operative necessarie, ma non perseguibili unicamente a livello nazionale, saranno perseguite mediante cooperazioni internazionali,

Le capacità esprimibili da parte di "forze speciali" e di "forze per operazioni speciali" andranno rafforzate e rese più integrate e idonee a operare in sinergia con le forze convenzionali. I sistemi di supporto alle stesse forze dovranno essere potenziati e resi maggiormente disponibili in termini di efficienza, efficacia e numero. Le capacità di "rafforzamento delle istituzioni" e di "stabilizzazione", inoltre, dovranno essere irrobustite, con particolare riguardo alla capacità da parte della difesa di equipaggiare e addestrate le forze di sicurezza del Paese dove si opera.

2.1.4. Predisposizione e prontezza delle Forze armate

Uno degli strumenti più importanti di gestione strategica per bilanciare le capacità disponibili con i presumibili rischi è la "postura" dello Strumento militare, cioè la **predisposizione e dislocazione delle forze** e il livello di preparazione e prontezza cui le stesse sono mantenute.

La preparazione e la prontezza delle forze sono le leve più efficaci da utilizzare per rispondere rapidamente agli attuali mutamenti del contesto di sicurezza.

Accanto al compito prioritario e continuativo di garantire la difesa dello Stato e, nel contesto NATO, la difesa collettiva, **la Difesa dovrà essere pronta**, anche nell'ambito della sua partecipazione all'Unione Europea, a svolgere una serie di attività e operazioni (che potremmo chiamare **impieghi operativi**), tra cui:

- operazioni rivolte alla tempestiva tutela degli interessi vitali nazionali, autonomamente o quale parte di una più ampia coalizione;

- operazioni di supporto alla pace e di stabilizzazione in risposta alle crisi internazionali; attività di, supporto specialistico e addestrativo, sia in ambito nazionale sia all'estero;
- attività di concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni in caso di necessità e urgenza;
- attività di assistenza umanitaria e supporto in caso di calamità, sia a livello nazionale sia all'estero;
- operazioni di evacuazione dei connazionali all'estero in casi emergenza.

Nell'ambito della NATO, l'Italia ha contribuito a elaborare tre parametri di riferimento mediante i quali è possibile valutare oggettivamente il livello di "impiegabilità" delle Forze Armate e cioè la loro idoneità ad operare negli scenari attuali e del prossimo futuro. Essi afferiscono alla:

- utilizzabilità delle forze, ovvero alla percentuale delle forze prontamente impiegabili nei termini richiesti e certificati;
- proiettabilità delle forze, ovvero alla percentuale delle forze in grado di essere impiegate efficacemente al di fuori delle normali aree stanziali;
- sostenibilità delle forze, ovvero alla percentuale delle forze in grado di essere impiegate per lunghi cicli operativi lontane dalle loro normali aree stanziali,.

I valori per tali parametri vengono individuati collettivamente dai Paesi della NATO e rappresentano un imprescindibile obiettivo minimo per lo Strumento militare, da raggiungere e mantenere nel tempo. L'allocazione di adeguate risorse per tale risultato costituisce quindi una priorità irrinunciabile. **Ciò si traduce nell'inversione del *trend* di spesa nel settore del mantenimento dell'operatività**, compatibilmente con le disponibilità offerte dal quadro finanziario di riferimento.

Il Libro bianco sottolinea, inoltre, come esista un *gap* temporale tra la definizione dell'esigenza e la generazione di una risposta militare minimale. Per mitigare tali rischi, la strategia individuata prevede di agire lungo tre direttrici:

- disporre di un adeguato flusso informativo e di una efficace capacità di analisi e valutazione strategica
- individuare, preservare e rafforzare quelle capacità operative che rappresentano -per tradizione, livello di capacità raggiunto e qualità dei mezzi e sistemi adottati- vere e proprie aree di eccellenza del "Sistema Paese": esse costituiranno le aree capacitive di prioritaria concentrazione degli sforzi nel processo di progressiva integrazione europea

- mantenere una significativa capacità di deterrenza.

La Difesa darà, inoltre, nuovo impulso a un processo di verifica delle reali esigenze infrastrutturali e alla valorizzazione di quelle aree del demanio militare che saranno ritenute non più necessarie; avvierà inoltre un censimento delle servitù militari per ridurle al minimo indispensabile. L'obiettivo è di ridurre le esigenze demaniali, modernizzare le rimanenti infrastrutture, concentrando le necessità su poche grandi infrastrutture polifunzionali. Per quanto riguarda il problema degli alloggi militari, dato che l'esigenza abitativa è decisamente superiore alle disponibilità e risulta squilibrata territorialmente, occorrerà affrontarlo mediante una pluralità di soluzioni, anche innovative. Riguardo alle aree addestrative -elemento imprescindibile per mantenere l'efficacia operativa delle Forze Armate- la Difesa s'impegnerà ad aumentare le attività effettuate con modalità simulate, a ridurre al minimo l'impatto ambientale ed i rischi per le popolazioni e a rendere le aree addestrative sviluppate tecnologicamente per un loro utilizzo duale, nonché a far sì che il loro utilizzo favorisca lo sviluppo economico e/o industriale delle comunità in cui gravitano.

2.1.5. Le forze di riserva

Per quanto concerne la componente della Riserva nel Libro Bianco si osserva che tale componente è parte integrante delle capacità di uno Strumento militare di natura professionale. Risponde all'esigenza di mantenere in servizio Forze Armate più ridotte e con costi inferiori. Tipicamente, le riserve forniscono capacità operative a più basso contenuto di professionalità specifica, quelle che richiedono tempi lunghi per essere rigenerate o quelle che sono riferibili alle specifiche professionalità civili non presenti o di non conveniente formazione nelle Forze armate.

L'obiettivo è di creare una "riserva operativa" prontamente impiegabile e efficace, ovvero composta di una forza addestrata di ufficiali, sottufficiali e truppa, per esigenze contingenti militari e di risposta a emergenze civili.

In termini di capacità operative, la componente di forze di riserva dovrà consentire di disporre di: capacità specialistiche (professionalità mediche o infermieristiche, ingegneri o esperti di comunicazione e contrattualistica); capacità complementari generalmente utilizzate negli scenari a più basso livello di rischio; capacità supplementari, il cui scopo è di affiancare e rinforzare le forze permanenti; capacità di mobilitazione per fronteggiare emergenze di ampia portata.

Come si vedrà in seguito analizzando la parte sul personale, il Libro bianco prevede che nel termine di sei mesi, il Capo di Stato Maggiore della Difesa

e il Segretario Generale della Difesa, per i profili di rispettiva competenza, predispongano i necessari approfondimenti per una nuova normativa in materi di riserva.

2.1.6. La trasformazione delle Forze Armate

Con riferimento al bilanciamento della dimensione quantitativa dello Strumento militare con quella qualitativa e capacitiva il Libro bianco sottolinea come tale valutazione sarà operata mediante la "revisione strategica della difesa" che terminerà con la definizione di una **nuova pianificazione generale** con prospettiva quindicennale.

Lo Strumento militare dovrà essere sufficientemente ampio da consentire un corretto bilanciamento fra le diverse componenti operative, nonché sufficientemente flessibile per far fronte a esigenze mutevoli nel tempo.

Al riguardo, si sottolinea come l'obiettivo da perseguire non è rappresentato dalla disponibilità dell'intero insieme delle capacità possibili, bensì da un'adeguata combinazione delle capacità che sarà possibile generare e sostenere, preferendo gli ambiti ove le reali prospettive di maggiore utilità operativa consentano di sviluppare aree di eccellenza.

La vera garanzia di difesa del Paese risiede, quindi, nella partecipazione a un sistema di difesa collettiva, ove la possibilità di un contributo efficace e rilevante al dispositivo comune risiede nel dare un apporto di rilievo in un certo numero di capacità di pregio. Ciò presuppone, naturalmente, la necessità di sviluppare un complesso di forze che sia realmente integrato.

In tale ottica, l'attuale **sistema di pianificazione generale** completerà la sua piena transizione verso un sistema **basato sulle "capacità esprimibili"**, ponendo l'enfasi non tanto sulla centralità di specifici sistemi d'arma o sui livelli delle forze necessarie per contrastare una minaccia definita, quanto piuttosto **sui compiti** che le Forze Armate dovranno saper assolvere e **sulle capacità** che esse dovranno possedere per poterli eseguire. Siffatta pianificazione dello Strumento basata sulle potenziali capacità operative esprimibili, consentirà al decisore politico un'ampia discrezionalità d'impiego dello Strumento in funzione delle situazioni, condizionata esclusivamente da ineludibili limiti dimensionali e strutturali.

Lo Strumento militare nazionale dovrà essere calibrato in modo da offrire:

- per la difesa del territorio nazionale, della regione Mediterranea e la gestione di situazioni in grado di produrre effetti diretti su tale bacino, le più ampie capacità d'intervento nonché capacità di comando di operazioni multinazionali di gestione delle crisi. Ciò implica la disponibilità di **significative capacità di intervento in**

tutto lo spettro operativo nonché di adeguate risorse.

- Al di fuori di quest'ambito d'azione prioritario, l'Italia dovrà essere in grado di generare capacità per interventi militari circoscritti nei tempi e nelle finalità, per concorrere con gli altri Paesi della Comunità internazionale alla tutela della pace e stabilità internazionale. In tali casi, alle Forze Armate sarà richiesto di allestire "**pacchetti di capacità**" caratterizzati da alto livello di specializzazione e piena integrabilità nei dispositivi multinazionali. La scelta delle capacità da predisporre potrà avvalersi del progressivo miglioramento della collaborazione fra Paesi dell'Unione europea in tema di difesa.

2.1.7. La revisione della governance

In relazione alla revisione della *governance* il Documento in esame osserva come tale operazione comporti innanzitutto una profonda revisione concettuale della struttura di supporto alla direzione politica dei Dicastero; anche a livello di aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa, si impone l'adozione di un diverso modello di *governance*, che sia più leggero, lineare, comunque resiliente, caratterizzato da una riduzione dei livelli gerarchici e della complessità organizzativa.

La revisione della struttura di *governance* della Difesa è una priorità d'azione del Governo in tema di politiche per la sicurezza internazionale e la difesa. La Difesa, pertanto, agirà lungo due direttrici d'azione:

- I. la prima tendente al ripristino del livello minimo di risorse per l'operatività dello Strumento militare, per poi tendere a un incremento -in linea con l'andamento della situazione economica e con gli standard europei;
- II. la seconda, mirata alla revisione della *governance*, con l'obiettivo di ridurre il livello di risorse umane e finanziarie necessarie per le funzioni di direzione e supporto a parità di capacità operative esprimibili.

Si vuole perseguire l'obiettivo di una più efficace direzione politica delle scelte e di un'azione armonica e sinergica tra le diverse componenti dello Strumento militare, completando la riforma Andreatta, assicurando l'unitarietà delle scelte strategiche e l'economicità di gestione.

La revisione della *governance* verrà dunque sorretta da una serie di principi-guida:

- 1) organizzazione per funzioni strategiche, (ovvero la direzione politica, la direzione strategico-militare, la generazione e preparazione delle forze, l'impiego delle forze e il supporto alle

forze). L'insieme degli enti, centrali e periferici, e dei comandi, pertanto, sarà riorganizzato in tale ottica, accorpando le unità che svolgono le medesime funzioni.

- 2) "unicità di comando", al quale è affiancato quello di "direzione centralizzata ed esecuzione decentrata".
- 3) l'efficienza e l'economicità di funzionamento. E' necessario in tale ottica sviluppare la capacità di misurare la qualità dei processi di funzionamento. Occorre rendere più trasparenti i processi di scelta e le soluzioni individuate per garantire un'efficace azione di valutazione interna sul raggiungimento degli obiettivi fissati.

Per quanto riguarda la direzione politica, Il Ministro della difesa ha una sfera di responsabilità propria che sostanzia la "funzione d'indirizzo politico", che comprende, ma non si limita, ai settori della politica militare, delle politiche di sviluppo ed impiego dello Strumento militare, delle politiche per il personale, delle politiche industriali e delle relazioni a livello internazionale.

Pertanto, gli uffici di diretta collaborazione saranno rafforzati nelle aree connesse con l'esercizio delle funzioni attribuite al vertice politico. Per contro, saranno riallocate presso enti dell'amministrazione o in strutture di supporto tutte le attività non strettamente associate alla funzione d'indirizzo e di controllo. La riorganizzazione porterà a una riduzione del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione.

A tutela dell'autonomia nell'esercizio delle proprie funzioni, al Ministro e ai Sottosegretari di Stato sarà, poi, garantita la facoltà di scelta del personale di tali uffici. Sarà pertanto possibile attingere a specifiche professionalità anche esterne all'Amministrazione della Difesa, secondo stringenti requisiti di professionalità ed esperienza. Dovrà poi essere garantita la massima indipendenza e le migliori condizioni d'impiego del personale, militare e civile dell'Amministrazione, eventualmente adottando specifici istituti mutuati dalle normative esistenti per il personale inquadrato temporaneamente in un ruolo esterno all'Amministrazione.

Il **principio di struttura per funzioni strategiche** rappresenterà, poi, il riferimento principale per l'azione di revisione non solo della *governance* ma anche del conseguente assetto organizzativo. Il modello di gestione, inoltre, dovrà essere reso più efficace dall'introduzione in alcuni settori di metodi di lavoro più moderni e talora più vicini a quelli imprenditoriali, in particolare nel campo delle acquisizioni. Provvedimenti normativi, infine, saranno introdotti per migliorare la trasparenza e la stabilizzazione delle risorse d'investimento e, per i programmi maggiori, di manutenzione e aggiornamento.

Nel Documento di sottolinea, inoltre, come la **stabilità delle risorse**

assegnate nel tempo costituisca un fattore essenziale per assicurare la corretta pianificazione d'utilizzo delle risorse stesse: pertanto, si considera ineludibile la scelta di sviluppare una legge pluriennale (sei anni), da aggiornare ogni tre, per i maggiori investimenti della Difesa, la quale fornirà sia stabilità alle risorse, sia la necessaria supervisione politica (del Governo e del Parlamento) sulle scelte più rilevanti. La proiezione su sei anni ne consentirà l'allineamento con i cicli delle leggi di stabilità.

La revisione della *governance* prevederà, anche una riforma delle modalità di selezione, avanzamento e impiego della dirigenza militare e civile, al fine di assicurare uno Strumento e una *leadership* militare più giovane e sempre più preparata. Le nuove norme per la nomina e la revoca della dirigenza apicale militare garantiranno un'adeguata permanenza nell'incarico, al fine di dare continuità alle attività di pianificazione, programmazione e impiego delle Forze.

Sarà contestualmente migliorata l'azione di coinvolgimento diretto e di comunicazione istituzionale verso il Parlamento e i cittadini.

Al fine di assicurare alla nuova struttura di *governance* adeguati meccanismi di funzionamento, la Difesa, infine, dovrà orientarsi verso i seguenti ambiti d'intervento prioritario, i quali costituiranno gli obiettivi della produzione normativa che sarà predisposta a seguito del presente documento:

- 1) Superamento dell'esistente tripartizione delle spese per: personale, esercizio ed investimento.³ Con la premessa che i maggiori programmi d'investimento siano ricompresi in una legge pluriennale dedicata, i tre bacini di riferimento dovrebbero essere quello del "personale", quello della "operatività dello Strumento militare" (funzionamento, addestramento, adeguamento capacitivo urgente, sviluppi tecnologici) e quello delle "operazioni" (cooperazione e missioni militari nazionali e internazionali). La *ratio* è rinvenuta nella necessità di adottare una corretta allocazione delle risorse.
- 2) Ammodernamento delle procedure di programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse e dei servizi svolti.
- 3) Sviluppo di una cultura dell'efficacia e dell'efficienza.
- 4) Sviluppo di adeguati strumenti per la corretta valutazione dei costi in relazione ai risultati.

³ Giova ricordare che, **internamente all'Amministrazione Difesa, il bilancio è rappresentato anche** in un modo differente rispetto al quadro che emerge in base alla classificazione per Missioni e Programmi e alla classificazione economica, **secondo aggregati denominati Funzioni**. Tali Funzioni sono: Difesa, Sicurezza pubblica, Funzioni Esterne e Trattamento di ausiliaria. Per le previsioni di spesa relative alle Funzioni Difesa e Sicurezza del territorio, la citata Nota Aggiuntiva allo stato di previsione della Didesa prospetta le seguenti aggregazioni di spesa: personale, esercizio, investimento.

2.1.8. L'arruolamento e la struttura del personale

Come si vedrà più diffusamente in seguito, il Libro Bianco sottolinea in più parti come l'attuale struttura del personale non risulti del tutto adeguata alle esigenze, in quanto presenta alcune criticità: tende a caratterizzarsi per un'età media del personale elevata; presenta significativi sbilanciamenti nella ripartizione tra gradi e categorie del personale; soffre di un'eccessiva rigidità di sistema dovuta alle norme che regolano l'arruolamento, la progressione di carriera e la sistemazione in quiescenza; non dispone di una "riserva operativa" efficace propria dei modelli completamente professionali.

Al nuovo sistema è chiesto di:

- ❖ Costituirsi come un'unica forza integrata, ove il personale civile e militare operi in modo unitario, sinergico e congiunto, per il raggiungimento degli obiettivi assegnati al dicastero Difesa;
- ❖ essere, a regime, più economico rispetto all'attuale, pur mantenendo una consistenza numerica di 150,000 unità;
- ❖ essere mediamente più giovane rispetto a quello attuale e facilitare il ricambio della dirigenza; la struttura più giovane e "operativa" delle Forze armate dovrà essere tendenzialmente pari a circa i due terzi dell'intera consistenza organica;
- ❖ essere flessibile e adattabile;
- ❖ essere fortemente orientato alla formazione e all'addestramento;
- ❖ perseguire una spiccata internazionalizzazione delle capacità possedute;
- ❖ rappresentare un valore aggiunto per il Paese;
- ❖ facilitare la compenetrazione della Difesa con la società civile;
- ❖ raggiungere, a regime, un bilanciamento tra "Servizio Permanente" e "Tempo Determinato" tendenzialmente pari a circa il 50% (attualmente pari rispettivamente all'88% e al 12%).

2.1.9. La struttura organizzativa dello strumento militare

Per quanto attiene alla nuova struttura organizzativa delle Forze armate, il Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa delinea una serie di principi e criteri sulla base dei quali sarà impostata e realizzata una complessa opera di riorganizzazione destinata ad incidere, in particolare, sulle strutture direttive e di comando dello strumento militare, sulle modalità di reclutamento, formazione, valorizzazione del relativo personale, sulla pianificazione degli investimenti e su numerosi altri settori di interesse della Difesa.

Al riguardo, il Documento ribadisce alcuni degli obiettivi già individuati nella legge n. 244 del 2012 sulla revisione dello strumento militare e sintetizzabili nel fine ultimo di realizzare uno strumento militare di dimensioni più contenute, ma più sinergico ed efficiente nell'operatività e pienamente integrato e integrabile nel contesto dell'Unione europea e della NATO. In sostanza, uno strumento più piccolo, più giovane, ma capace di esprimere un'operatività più qualificata rispetto al passato, sostenuto da risorse per l'operatività, per il mantenimento, l'addestramento e la preparazione del personale, che li deve gestire.

A tal fine il Documento prefigura una **serie di misure d'intervento** alcune delle quali avviabili da subito, altre in una fase successiva richiedendo appositi interventi di natura legislativa ed opportuni approfondimenti di carattere tecnico giuridico.

Al riguardo, il Documento anticipa, in particolare:

- la predisposizione di **una apposita legge pluriennale** per gli investimenti della Difesa;
- la revisione e la semplificazione delle disposizioni normative e regolamentari dell'ordinamento militare;
- l'elaborazione di una nuova normativa che superi la tradizionale ripartizione delle risorse della Difesa tra i settori di spesa relativi al personale, all'operatività e all'investimento;
- una nuova normativa in tema di selezione, avanzamento e impiego della dirigenza militare e civile; l'attribuzione dei gradi dirigenziali l'arruolamento e il trattenimento in servizio del personale militare e civile; la costituzione della Riserva.

Per quanto attiene, in particolare, all'adeguamento del modello operativo sarà, invece, definita una nuova "Revisione Strategica della Difesa" finalizzata all'individuazione delle più idonee soluzioni tecnico-operative per l'evoluzione dello Strumento militare del futuro, in termini di mezzi, sistemi d'arma e struttura delle forze.

2.1.10. La catena di comando militare

Le Forze Armate disegnate dal Libro Bianco dovranno rispondere a una maggiore **integrazione interforze**, nel rispetto delle singole culture e professionalità. A sua volta la struttura direttiva e di comando dovrà essere razionalizzata al fine di renderla più snella e quindi maggiormente aderente al nuovo modello.

In vista di tale obiettivo si prevede una assunzione da parte dello Stato Maggiore della Difesa di una funzione preminente, che dovrebbe concretizzarsi nell'appropriazione di tutte quelle funzioni che si trovano suddivise o duplicate o sovrapposte, fra gli Stati Maggiori di Forza Armata.

Per quanto riguarda quindi la catena di comando militare dal Ministro dipenderanno direttamente il Capo di Stato Maggiore della Difesa (definito “Comandante in Capo”) e il Segretario Generale della Difesa; il Capo di Stato Maggiore della Difesa vedrà rivisti in senso estensivo i suoi poteri con il comando pieno delle operazioni esercitato attraverso il Comando Operativo di Vertice interforze. Le funzioni tecnico-amministrative, con l'esclusione di quelle associate alle attività facenti capo al CASMD, saranno riordinate all'interno di un Segretariato Generale della Difesa, la cui direzione sarà affidata a un Segretario Generale civile posto alle dipendenze del Ministro della Difesa.

A sua volta dal Capo di SMD dipenderanno:

- ❖ il Vice Capo SMD (nuova carica), responsabile dell'impiego delle Forze”;
- ❖ il Sottocapo SMD, responsabile della direzione dello Stato Maggiore della Difesa;
- ❖ i tre Capi di SM di Forza Armata, responsabili della generazione e preparazione delle rispettive forze;
- ❖ il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, per le funzioni militari dell'Arma;
- ❖ il Direttore Nazionale degli Armamenti e della Logistica, da cui dipenderanno tutte le Direzioni Generali Tecniche e il Comando Logistico della Difesa (alle cui dipendenze vengono posti anche gli Organismi e gli Enti Territoriali con compiti che vanno dal supporto logistico-territoriale, alla diffusione delle informazioni sulla Difesa, l'arruolamento del personale e la facilitazione della ricollocazione del personale nel mondo lavorativo). A sua volta il DNAL dipenderà direttamente dal Ministro della Difesa per quanto riguarda l'attuazione delle direttive del Vertice politico riguardanti l'area industriale dell'aerospazio, sicurezza e difesa pubblica e privata d'interesse della Difesa.

Ulteriori modifiche riguarderanno i criteri e le procedure che regolano gli incarichi dirigenziali.

Al riguardo, le principali novità possono essere così riassunte:

1. l'attribuzione dei gradi dirigenziali generali potrà essere determinata unicamente dalla necessità di ricoprire precisi incarichi nazionali o internazionali;
2. sarà istituita una nuova Commissione di valutazione Interforze presieduta dal Capo di Stato maggiore della difesa che, sua volta, presiederà, anche l'apposito “elemento organizzativo” per la

gestione e il coordinamento delle risorse umane destinate ad incarichi dirigenziali.

2.1.11. Personale

Per quanto riguarda le prospettive future relative allo stato del personale militare, il Libro bianco **conferma in primo luogo le previsioni** della legge n. 244 del 2012 che stimano:

1. una riduzione generale a **150.000 unità di personale militare** delle tre Forze armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare) dalle attuali 190.000 unità (170 mila all'inizio del 2016), da attuare entro l'anno 2024;
2. una riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della difesa dalle attuali 30.000 unità a **20.000 unità**, da conseguire sempre entro l'anno 2024.

Si ribadisce, quindi, la necessità di conseguire nei tempi previsti dalla richiamata legge sulla revisione dello strumento militare uno strumento militare rispondente ai requisiti qualitativi, di operatività e proiettabilità richiesti e nel contempo dimensionato in modo coerente con le risorse che attualmente possono essere destinate alla Difesa e quindi sostenibili sotto il profilo finanziario.

Fermo restando tale obiettivo il Documento ipotizza nuove misure volte a reclutare più giovani con contratti a tempo determinato (Volontari a Ferma Prefissata) con maggiori tutele al momento del congedo e ad istituire una “**Riserva operativa**” prontamente impiegabile e efficace, ovvero composta di una forza addestrata di ufficiali, sottufficiali e truppa, per esigenze contingenti militari e di risposta a emergenze civili. A questo specifico proposito, da un punto di vista operativo, il Documento prevede che nel termine di sei mesi, il Capo di Stato Maggiore della Difesa e il Segretario Generale della Difesa, per i profili di rispettiva competenza, predispongano i necessari approfondimenti per una nuova normativa.

Il Libro bianco delinea, in sintesi, una struttura del personale caratterizzata da un'ampia base operativa, da un corpo di quadri intermedi proporzionato e diversificato e da una dirigenza, in particolar modo quella apicale, relativamente contenuta.

A sua volta la **formazione** del personale militare sarà particolarmente qualificata sia in vista di una migliore e più facile ricollocazione del medesimo personale in futuri impieghi nel mondo civile al termine del servizio, sia al fine di conseguire uno strumento militare rispondente ai requisiti qualitativi, di operatività e proiettabilità richiesti.

Le scuole e i centri di formazione militare saranno a loro volta unificati e razionalizzati, accentrando sulla base delle capacità possedute e della competenza specifica per materia.

Ulteriori iniziative sono, infine, preannunciate con riferimento al trattamento economico, al reclutamento, alla rafferma, all'avanzamento e alla progressione di carriera del personale militare.

Per quanto concerne, in particolare, il **trattamento economico** viene anticipata una profonda revisione del trattamento economico del personale. In tale sede dovrà essere pienamente considerata la specificità della condizione militare e dovranno essere previste misure volte a premiare le responsabilità crescenti attribuite con gli avanzamenti ai gradi superiori. Al contempo, il Documento sottolinea l'equiparazione giuridica ed economica dei militari al comparto Difesa/Sicurezza e la necessità di dinamiche salariali comunque compatibili con quelle generali sull'impiego pubblico.

Con riferimento, infine, alla **progressione di carriera** del personale militare il Libro bianco prefigura percorsi di carriera e sistemi di arruolamento unificati per la truppa e i sottufficiali. Sarà, quindi, possibile raggiungere i gradi e le funzioni previste per i Graduati, per i Sergenti e per i Marescialli provenendo di massima da un'esperienza iniziale nella Truppa.

Si prevede, inoltre, che:

1. i **Marescialli** saranno destinati a compiti di responsabilità e a posizioni di vertice tra i sottufficiali in analogia a quanto previsto dal comparto sicurezza.
2. nel caso degli **Ufficiali**, con alcune eccezioni, saranno previste due forme d'ingresso nelle Forze Armate: una per i ruoli normali e una per quelli complementari e di supporto. Per questi ultimi, al termine del periodo di ferma prefissata, saranno selezionate, per concorso, le aliquote annuali destinate alla prosecuzione della carriera.

Più in generale, all'interno di ogni categoria e per le aliquote di personale in servizio permanente, dovrà essere garantita la possibilità di raggiungere i gradi apicali, a tutto il personale, fermo restando il principio generale in base al quale i **numeri complessivi dei gradi apicali** della truppa, dei sergenti e dei marescialli **saranno limitati** e correlati alle posizioni organiche previste. Il conseguimento di tali gradi rappresenterà, quindi, il riconoscimento del raggiungimento dell'eccellenza e di particolari meriti acquisiti all'interno della carriera stessa.

2.1.12. Politiche industriali

Per quanto concerne gli indirizzi programmatici concernenti la politica industriale del Paese, il Documento sottolinea in primo luogo l'importanza

strategica, ai fini della sicurezza degli interessi nazionali, di un comparto industriale nazionale autonomo, altamente qualificato, al passo con i mutamenti che riguardano il mercato degli strumenti militari, sostenuto dalla stessa amministrazione della Difesa anche attraverso l'adozione di politiche che favoriscano percorsi di crescita con progetti a più alto contenuto scientifico e tecnologico.

Da qui l'esigenza manifestata nel Libro bianco di individuare, conservare e sostenere le aree industriali di eccellenza tecnologica del Paese, concentrando le attività di ricerca su filoni identificati come prioritari, individuando progetti di ricerca integrabili con più generali progetti di ricerca nazionale. La Difesa dovrà, inoltre, identificare quali tecnologie e sistemi devono necessariamente essere perseguiti attraverso collaborazioni, soprattutto europee, al fine di mantenere e rafforzare le capacità nazionali. *Per le aree nelle quali siano presenti eccellenze conoscitive e tecnologiche, ma non ci siano esigenze immediate nazionali delle Forze armate, dovranno essere identificati possibili mercati esteri d'interesse al fine di assicurare il mantenimento delle capacità tecnologiche e industriali estendendo l'inserimento del supporto logistico di lungo termine nel contratto di acquisto e, se utile, dell'addestramento iniziale.*

Al contempo, il Libro Bianco evidenzia come le acquisizioni militari restino ancora impostate su una dimensione nazionale. Tale aspetto richiede necessariamente una maggiore spinta alla collaborazione europea anche nelle attività di sviluppo, acquisizione e supporto dei sistemi di ammodernamento ed equipaggiamento delle Forze armate. Analogamente il Documento considera necessarie forme di cooperazione in ambito internazionale anche ai fini della sostenibilità finanziaria di determinati progetti e la possibilità/opportunità di esportazioni, importante risorsa nei rapporti intergovernativi tesi alla cooperazione militare.

Per quanto concerne, invece, **le relazioni tra la Difesa e il comparto industriale** nazionale il Documento, anche ai fini di una maggiore integrazione europea nel settore della difesa, considera essenziale ai fini della sicurezza e della difesa, una stretta collaborazione tra l'industria della Difesa e l'Amministrazione.

Al riguardo, si prevede, in particolare, che nel termine di sei mesi, sulla base degli indirizzi contenuti nel Libro Bianco e sotto la supervisione del Ministro della difesa, il Segretario Generale della difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti predisponga⁴, per l'approvazione del Ministro della difesa e degli altri Ministri interessati, una Strategia Industriale e

⁴ Al riguardo si osserva che l'espressione "Segretario Generale della difesa /Direttore Nazionale degli Armamenti" sembrerebbe superata in quanto il Documento sembra prefigurare una separazione delle due figure con ambiti e competenze diversificate.

Tecnologica (SIT), con la quale implementare una nuova strategia di collaborazione ad ampio spettro tra la Difesa, l'industria e il mondo universitario e della ricerca. Nella SIT saranno definiti gli obiettivi di lungo termine, le competenze specifiche, le modalità di interrelazione e di sviluppo delle iniziative, sia al fine di garantire una più ampia rispondenza del "sistema Paese" alle esigenze di sicurezza e difesa future, sia per favorirne la competitività internazionale, lo sviluppo scientifico e tecnologico e le prospettive occupazionali.

Con riferimento, invece, ai **sistemi di acquisizione**, anche in vista di un miglior utilizzo delle risorse a disposizione, il Documento sottolinea la necessità di realizzare un processo di acquisizione sempre più interforze promuovendo altresì, l'acquisizione di sistemi ad utilizzo duale ed evitando, inoltre, duplicazioni di sistemi. Il Documento preannuncia, poi, apposite iniziative volte a rivedere, al fine di semplificarle, le modalità che regolano il processo di acquisizione e collaudo delle forniture per l'Amministrazione Difesa. Si prevede, inoltre, di **rivedere il modello delle acquisizioni** trasformando la natura e i contenuti del rapporto tra industria e Amministrazione della Difesa da semplice fornitura a partnership strategica. A tal fine il Documento prevede, infatti, di estendere il contenuto del contratto di acquisizione anche al supporto logistico di lungo termine, all'addestramento, agli aggiornamenti. Il Documento prende, inoltre, in considerazione la possibilità che alcune attività di manutenzione e di gestione tecnica dei sistemi, attualmente svolte dalla Difesa, possano essere in futuro realizzate da soggetti terzi (imprese e aziende private). In tale ambito si ipotizza la possibilità che l'industria assorba alcune strutture tecnico-industriali della Difesa e, grazie a specifiche norme, il relativo personale, subordinatamente all'esigenza di mantenere un settore industriale efficiente e competitivo e di non compromettere le prioritarie esigenze di sicurezza.

Sempre in relazione ai profili contrattuali, il Libro bianco sottolinea, come in futuro saranno preferiti processi di "acquisizione a spirale", con cicli successivi di studio delle soluzioni, sperimentazione, realizzazione, spiegamento, impiego operativo e valutazione dei risultati e successivo adattamento progressivo.

Tale soluzione dovrebbe consentire, infatti, rispetto all'attuale formulazione contrattuale, un miglior adeguamento nel tempo delle soluzioni tecniche ai problemi operativi e un maggiore controllo dei costi e delle tempistiche di aggiornamento, per far fronte all'evoluzione tecnologica del settore.

Per quanto riguarda, infine il tema della pianificazione il Documento prefigura un nuovo ciclo di pianificazione, coerente con quanto elaborato in

ambito europeo e di alleanza atlantica, per la realizzazione, da parte degli organismi tecnico-operativi, di un documento programmatico quindicennale di pianificazione generale.

Il Governo predisporrà, inoltre, una *legge pluriennale di investimento per le Forze armate da sottoporre all'esame del Parlamento*.

3. RECENTI ORIENTAMENTI DELLA POLITICA DI DIFESA E SICUREZZA IN FRANCIA, GERMANIA E REGNO UNITO

3.1. Francia

*Il libro bianco del 2013 sulla difesa e la sicurezza nazionale*⁵

Il **29 aprile 2013** è stato pubblicato il nuovo [Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale](#) della Francia, che definisce la politica di difesa del paese in una prospettiva di medio (5 anni) e lungo periodo (15 anni). Il documento fa seguito ad altri tre libri bianchi, pubblicati in materia rispettivamente nel 1972, nel 1994 e nel 2008. Il libro bianco 2013 è stato promosso dal Presidente della Repubblica Hollande per delineare la strategia difensiva nel nuovo contesto geo-politico segnato in particolare da alcuni eventi: la crisi economico-finanziaria apertasi nel 2008, i mutati impegni militari degli Stati Uniti nel mondo, le nuove scelte politico-economiche dei paesi emergenti – in particolare la Cina –, lo scenario delineatosi in Medio oriente all’indomani della “primavera araba”.

La **Commissione per la stesura del libro bianco**, i cui membri sono stati designati su indicazione del Presidente Hollande ([Décret n. 2012-913](#)), si è insediata il 27 luglio 2012 ed è stata presieduta da Jean-Marie Guéhenno, *Conseiller maître* della Corte dei conti. Ne hanno fatto parte tre deputati, tre senatori, i membri di determinati Ministeri competenti, alcune personalità qualificate, tra cui, per la prima volta, due membri stranieri: il tedesco Wolfgang Ischinger, Presidente della “Conferenza di Monaco sulla sicurezza”, e l’inglese Peter Ricketts, Ambasciatore del Regno Unito in Francia. Tra le 21 personalità audite dall’organo figura anche l’ex-ministro degli esteri italiano Franco Frattini.

Il libro bianco 2013 ha ribadito la valenza dell’obiettivo della “**sicurezza nazionale**”, esposto nel libro bianco 2008, che implica la necessità di gestire l’insieme dei rischi e delle minacce, diretti o indiretti, che possano nuocere alla vita della nazione. Per il suo raggiungimento è richiesto il concorso di forze armate, servizi di informazione, forze di polizia, funzionari pubblici, semplici cittadini.

La politica di difesa e sicurezza nazionale definita nel libro bianco 2013 si articola su **5 funzioni strategiche**, già definite nel 2008 e di cui è previsto un aggiornamento:

- 1) la funzione della “**conoscenza**” e dell’“**anticipazione**” dei rischi e delle minacce per la nazione, che costituisce la prima linea della difesa. In tale ambito è previsto un rafforzamento della **governance dei servizi**

⁵ Ulteriori informazioni sul Libro bianco sono contenute nel dossier “[Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia \(2013\)](#)”, curato dal Servizio Studi del Senato della Repubblica (dossier n. 124, aprile 2014).

di sicurezza e informazione e del controllo da parte del Parlamento sulle attività del Governo in materia (cfr. il ruolo della [*délégation parlementaire au renseignement*](#)). E' inoltre posta particolare attenzione alla minaccia informatica e al potenziamento degli strumenti per la *cyberdefence*;

- 2) la **protezione della popolazione e del territorio francesi**, indicata come la missione di maggior rilievo per il 2013. Scopo della missione è sia proteggere il paese da crisi di ampia portata, sia aumentare le sue capacità di "resilienza" (definita già nel libro bianco 2008 come la capacità della nazione di reagire ad una crisi grave e di ristabilire rapidamente la normale vita politico-sociale);
- 3) la "**dissuasione nucleare**", che costituisce un elemento essenziale per la difesa della Francia e ne garantisce l'indipendenza. E' indicata come la seconda missione di rilievo per il 2013. La dissuasione trova il suo fondamento nella possibilità per il paese di disporre, in maniera autonoma, di armi nucleari;
- 4) la **prevenzione delle crisi**, è attuata in via prioritaria nei paesi in cui il contesto istituzionale e sociale è maggiormente sottoposto a rischi di instabilità (i cd. "Stati fragili"), con impatto nocivo sull'Europa. La politica di difesa in tale ambito consiste nel favorire iniziative di aiuto allo sviluppo. Per il 2013 è prevista una maggiore cooperazione interministeriale e a livello di UE in tale campo;
- 5) la funzione dell' **intervento militare**, riconosciuta come la terza missione di rilievo per il 2013. Nel suo ambito è previsto il programma di ingaggio e dislocazione delle forze armate nei diversi contesti geo-strategici.

Con riferimento alle **risorse finanziarie**, il libro bianco propone lo stanziamento di **364 miliardi** di euro per le politiche di difesa per il periodo **2014-2025**, di cui **179 miliardi** di euro per il **2014-2019**. Per quanto riguarda le **risorse umane**, il documento predispone una riduzione di 34.000 unità del personale del Ministero della Difesa nel periodo 2014-2019 (di cui 10.000 unità erano già calcolate nel libro bianco del 2008).

Il nuovo **modello delle Forze armate** da realizzare **entro il 2025** prevede:

- 1) per le **forze terrestri**: 66.000 uomini dispiegabili, 7 brigate interforze, 200 carri armati pesanti e 250 carri armati medi, 2.700 veicoli blindati, 140 elicotteri di ricognizione e di attacco, 115 elicotteri di manovra, 30 droni tattici;
- 2) per le **forze navali**: 4 sottomarini nucleari lanciamissili balistici (SNLE), 6 sottomarini nucleari d'attacco (SNA), 1 portaerei, 15 fregate

di primo rango, circa 15 pattugliatori, 6 fregate di sorveglianza, 3 navi di proiezione e comando;

- 3) per le **forze aeree**: 225 aerei caccia, circa 50 aerei per trasporto tattico, 7 aerei di rilevamento e sorveglianza aerea, 12 aerei rifornitori multiruolo, 12 droni di sorveglianza di teatro, 8 sistemi di armi terra-aria di media portata. Con riguardo all'“industria della difesa”, che conta in Francia circa 4.000 imprese, il libro bianco riafferma il pieno sostegno dello Stato al suo sviluppo.

Il documento definisce inoltre la politica del paese in materia di **alleanze militari** per l'arco temporale **2014-2025**. In tale ambito stabilisce innanzitutto la piena partecipazione della Francia nella **struttura militare integrata della NATO**, riprendendo e approfondendo al riguardo le conclusioni del “[Rapporto Védrine](#)” (2012) presentato al Presidente Hollande sul rientro del paese nella “struttura militare integrata” NATO. Si rileva che la Francia è membro dell'Alleanza Atlantica fin dalla sua fondazione (1949) ed era uscita dalla “struttura militare integrata” nel 1966 per decisione del Presidente De Gaulle, facendovi rientro nel 2009 durante il Vertice NATO di Strasburgo-Kehl (cfr. [scheda di approfondimento](#)). Il libro bianco stabilisce inoltre l'impegno della Francia per il rilancio del **processo di costruzione europea in materia di difesa e sicurezza comune**.

La più recente **legge di programmazione militare (LPM)** ([Loi n. 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale](#)) ha tradotto in norme alcune indicazioni contenute nel libro bianco. In particolare, nel “Rapporto allegato” alla legge è previsto che lo sforzo finanziario da realizzare nel settore difesa nell'arco temporale 2014-2019 sarà di circa 190 miliardi di euro correnti (179,25 miliardi di euro calcolati nel 2013). Vi è inoltre delineata la nuova struttura delle forze armate.

La **legge di bilancio per il 2014**, ([Loi n. 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 – LF 2014](#)) ha recepito alcune istruzioni del libro bianco, disponendo in particolare che per la “missione: Difesa” 2014 siano stanziati circa 38 miliardi di euro. Gli stanziamenti per la politica di difesa sono iscritti anche in altre “missioni” della LF 2014 (cfr. [scheda di approfondimento](#)).

3.2. Germania

Le linee guida di politica della difesa (*Verteidigungspolitische Richtlinien - VPR*) rappresentano un **documento di principio** che il Ministro federale

della Difesa emana quale fondamento vincolante per la politica tedesca della difesa e per i compiti inerenti al suo dicastero. Tali direttive, elaborate nell'unità di programmazione del Ministero federale della Difesa e periodicamente revisionate e sviluppate, fungono da indicazioni quadro per altri documenti programmatici come, ad esempio, il concetto delle Forze armate federali (*Konzeption der Bundeswehr - KdB*). Nelle linee guida di politica della difesa sono infatti formulati gli **obiettivi della politica di sicurezza** sulla base di una valutazione della situazione attuale, in prospettiva dei probabili sviluppi futuri. Le linee guida sono state emanate per la prima volta nel 1972 e, successivamente, nel 1979, 1992 e 2003 fino alla versione attualmente in vigore, pubblicata il 27 maggio 2011.

Le **linee guida del 2011** ([*Verteidigungspolitische Richtlinien*](#)), intitolate "*Nationale Interessen wahren - Internationale Verantwortung übernehmen - Sicherheit gemeinsam gestalten*" (Salvaguardare gli interessi nazionali - Assumersi la responsabilità internazionale - Realizzare insieme la sicurezza), sono un documento di circa 20 pagine articolato in **10 capitoli**. Dopo l'introduzione del primo capitolo, viene affrontato il contesto strategico di sicurezza, che si è ulteriormente modificato negli ultimi anni soprattutto a causa di rischi e minacce provenienti da paesi in crisi e instabili, da azioni di terrorismo internazionale e da regimi dittatoriali.

La Germania persegue una politica estera e di sicurezza orientata ai valori e ai principi dell'ordinamento liberaldemocratico delineato nella Legge fondamentale e nel diritto internazionale. Come obiettivi di politica di sicurezza sono citati la sicurezza e la protezione dei cittadini tedeschi, l'integrità e la sovranità territoriale della Germania e dei suoi alleati e il rispetto delle responsabilità internazionali. Tra gli interessi di sicurezza figurano in primo luogo la **prevenzione delle crisi e dei conflitti** che danneggiano la sicurezza della Germania e dei suoi alleati e il **rafforzamento delle relazioni transatlantiche ed europee**.

La sicurezza della Germania non può prescindere dagli sviluppi politici dell'Europa e del resto del mondo. Di conseguenza, così come si evince dal IV capitolo del documento, le linee guida propendono per il **multilateralismo**, menzionando esplicitamente la **cooperazione con le Nazioni Unite, la Nato e l'Unione europea** nell'istituzione e organizzazione di missioni militari internazionali.

Nel V capitolo delle linee guida sono illustrati i compiti e gli impegni delle Forze armate nazionali, ritenute uno strumento indispensabile della politica estera e di sicurezza del Paese. Tema del successivo capitolo sono infatti le

missioni militari all'estero organizzate e realizzate con paesi alleati o partner nell'ambito dell'ONU, della Nato e dell'Unione europea.

Capacità, personale e dotazione materiale delle Forze armate sono, rispettivamente, oggetto dei capitoli VII, VIII e IX. Nell'ultimo e decimo capitolo sono invece messi in evidenza il ruolo e l'immagine del **nuovo esercito federale** che, a seguito della decisione di abolire la leva obbligatoria, si trasformerà completamente in un esercito di volontari. Il nuovo cittadino in uniforme, rispettoso del primato della politica ma anche della cura della tradizioni, dovrà possedere conoscenze in materia di etica, storia e politica, nonché competenze in ambito sociale e interculturale.

Sulla pagina web del Ministero federale della Difesa dedicato alle linee guida sono disponibili, oltre al testo originale in lingua tedesca, anche le versioni tradotte in inglese ([*Defence Policy Guidelines: Safeguarding National Interests - Assuming International Responsibility - Shaping Security Together*](#)) e in francese ([*Les principes directeurs de la politique de défense: Défendre nos intérêts nationaux - assumer nos responsabilités au niveau international - façonner ensemble la sécurité*](#)).

3.3. Regno Unito

Nel Regno Unito, le politiche della difesa sono state oggetto di esame da parte del Governo in relazione principalmente a due aspetti, considerati unitariamente: il contenimento della spesa pubblica e l'aggiornamento dei criteri ispiratori del dispositivo militare nazionale.

Le misure di *Spending Review* hanno infatti previsto, per il quadriennio 2011-2015, specifici interventi di contenimento della spesa per la difesa, le cui linee di fondo si rinvencono nel documento in tema di **sicurezza e difesa strategica** pubblicato il 19 ottobre 2010 ([*Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*](#)). Nelle valutazioni del Governo, a motivare la necessità della revisione della spesa in un settore certamente "sensibile" per la politica nazionale (in ragione delle responsabilità ed ambizioni globali che tradizionalmente orientano l'azione del Regno Unito sulla scena delle relazioni internazionali), è il rapporto di **reciproca dipendenza sussistente tra sicurezza nazionale e sicurezza economica**: in questa prospettiva, il contenimento della spesa per la difesa è necessario al generale riequilibrio del deficit della finanza pubblica e a preservare la stessa sicurezza nazionale.

Il perseguimento di tali finalità, inoltre, nei propositi del Governo deve realizzarsi in conformità a generali obiettivi di **politica estera** ([*foreign policy priorities*](#)): essi sono individuati nella salvaguardia della sicurezza nazionale attraverso la lotta al terrorismo, il controllo degli armamenti e la

riduzione dei conflitti; nella costruzione della prosperità del Paese, attraverso l'apertura dei mercati, l'aumento delle esportazioni e degli investimenti, la promozione dello sviluppo globale sostenibile; l'assistenza ai cittadini del Regno Unito in ogni parte del mondo.

Queste premesse, integrate dalla “*foreign policy baseline*” adottata dal Governo di coalizione conservatore-liberaldemocratico, influenzano, nel citato documento strategico del 2010, l'individuazione di criteri generali (*principles*) per l'impiego delle forze armate. Essi sono improntati a maggiore selettività, seppure mantenuti nella loro complessiva capacità di tutelare gli interessi nazionali nella più ampia dimensione geografica, e sono orientati - oltre che alla necessaria sussistenza dell'interesse nazionale - alla chiarezza degli obiettivi strategici, alla proporzionalità dei benefici rispetto ai rischi politici, economici, all'esistenza di politiche praticabili successivamente all'intervento militare (*exit strategy*) e alla giustificabilità dell'intervento militare sul piano del diritto internazionale.

L'attivazione dei dispositivi di sicurezza nazionale, inoltre, è contemplata in presenza di rischi i quali, articolati in tre livelli in base alla gravità, sono oggetto di costante valutazione (*National Security Risk Assessment*) da parte del *National Security Council* in seno al *Cabinet Office*.

Ai suddetti criteri generali si correlano ambiti fondamentali di operatività, articolati in sette ***Military Tasks*** (a loro volta specificati in *Defence Planning Assumptions*). Tali compiti sono individuati nella difesa del Regno Unito e dei suoi Territori d'oltremare, nella *intelligence* strategica, nel mantenimento dei dispositivi di deterrenza nucleare nazionale, nell'esercizio di compiti di protezione civile a sostegno delle competenti organizzazioni, e, più in generale, nella difesa degli interessi nazionali attraverso il mantenimento di uno *status* di potenza militare ed attraverso la partecipazione a operazioni militari multinazionali.

Le forze armate così prefigurate (*The Future Force*) sono costituite da tre elementi, differenziati, a seconda delle **diverse modalità operative**, in *Deployed Force*, *High Readiness Force* e *Lower Readiness Force*. La prima comprende contingenti militari impegnati in ambiti operativi ritenuti vitali per la sicurezza nazionale, come la difesa aerea territoriale, la presenza della Marina militare nel Sud Atlantico e il deterrente nucleare; peraltro, anche l'attuale impegno in Afghanistan è fatto rientrare in questa categoria di operazioni. La seconda è preordinata principalmente alla reazione rapida in caso di crisi, ma può includere la partecipazione di contingenti militari in operazioni multinazionali. La terza è costituita essenzialmente da personale militare già addestrato per l'ingaggio in operazioni protratte nel tempo, che con criteri di flessibilità può tuttavia essere addestrato in prospettiva di operazioni di intervento rapido.

Sotto il profilo della spesa pubblica, la nuova definizione di strutture e di modalità operative delle forze armate, assieme ad interventi di contenimento destinati ad incidere soprattutto sui settori non operativi (personale civile, beni immobili) comporterà, nelle stime del Governo, un **risparmio di 4,3 miliardi di sterline** nel quadriennio della *Spending Review*.

Il carattere prioritario riconosciuto alla sicurezza nazionale richiede, tuttavia, che in quest'ambito i tagli della spesa seguano criteri differenziati rispetto a quelli programmati per altri Dipartimenti governativi; a tale riguardo il Governo ha previsto che gli obiettivi di spesa si attestino sui livelli stabiliti dalla NATO nel suddetto quadriennio, e che in tale arco di tempo il Regno Unito mantenga il **quarto posto**, su scala mondiale, **in ordine agli stanziamenti per la difesa**. La definizione di nuovi criteri di spesa comporta inoltre una riformulazione degli equipaggiamenti e dei sistemi d'arma in dotazione alle forze armate, che superando le inefficienze sperimentate nelle modalità di approvvigionamento ponga le condizioni per un ammodernamento delle risorse tecniche e per il loro impiego più idoneo. Questo particolare obiettivo è stato perseguito, da ultimo, con l'approvazione del [*Defence Reform Act 2014*](#), con cui è stata modificata, tra l'altro, la disciplina degli appalti e dei contratti per forniture militari.

Tra le misure contemplate dal già richiamato documento programmatico del 2010, viene in rilievo, in materia di dotazione delle forze armate, il mantenimento di un ruolo operativo di primo piano dell'**Esercito**, per il quale si prevede la dotazione di equipaggiamenti più leggeri tali da consentirne l'impiego con carattere di flessibilità. L'operatività delle truppe di terra è assicurata, nelle previsioni del Governo, attraverso il potenziamento della flotta di elicotteri da combattimento e per il trasporto, sia con l'acquisto di nuovi mezzi, sia con il più lungo impiego nel tempo di mezzi già disponibili.

Quanto alla **Marina militare**, il Governo ha manifestato l'intento di completare la costruzione di due grandi portaerei, nel presupposto che la capacità di dislocare aerei nei teatri di combattimento in assenza di basi di terra costituisca un obiettivo prioritario. La necessità di garantire l'interoperabilità del trasporto di mezzi aerei nel quadro delle alleanze militari è posta a fondamento, tuttavia, della scelta del Governo di procedere alla dismissione degli aerei *Harrier* e alla modifica dei mezzi navali di trasporto per consentire il decollo di aerei del tipo *Joint Strike Fighter*. È altresì previsto il **potenziamento della flotta sottomarina**, componente essenziale del deterrente nucleare britannico, con l'acquisizione di sei sottomarini di classe *Type 45*. La capacità di lancio di missili nucleari dei sottomarini in dotazione alla *Royal Navy* verrà

comunque ridotta: la misura, da adottare in ottemperanza agli impegni internazionali in materia di disarmo multilaterale, consentirà, nelle stime del Governo, un risparmio di 750 milioni di sterline nel quadriennio della *Spending Review* e di 3,2 miliardi di sterline nell'arco del prossimo decennio.

Relativamente all'**aviazione**, il Governo prevede che la *Royal Air Force* sia dotata, entro il 2020, di versatili e moderni aerei da combattimento aria-aria ed aria-terra di tipo *Typhoon*, nonché dei già menzionati aerei del tipo *Joint Strike Fighter*. Verrà inoltre incrementata la dotazione di aerei senza pilota (*Unmanned Air Vehicles*) per compiti di ricognizione e di combattimento.

La revisione della spesa della difesa intende, tuttavia, mantenere inalterata, con riguardo ai compiti in tali ambiti esercitati da personale militare, l'efficacia dell'**azione anti-terrorismo** svolta sul territorio nazionale, il contrasto del residuo terrorismo nell'Irlanda del Nord e l'utilizzazione delle forze armate nel far fronte ad emergenze civili o a catastrofi naturali.

E' d'interesse segnalare, anche per le questioni che potranno venire all'esame in occasione della prossima adozione, nel 2015, della *National Security Strategy*, le critiche espresse in ambito parlamentare circa le opzioni (oltre che sulle stesse modalità di approvazione) del documento programmatico del 2010. Nella sua relazione del 2012 ([*First Report of session 2012-13*](#)), la commissione bicamerale competente (*Joint Committee on the National Security Strategy*) ne ha infatti ravvisato l'inadeguatezza sotto il profilo della realistica valutazione possibilità di mantenere una effettiva capacità di influenza internazionale del Paese e della opacità dei criteri di valutazione dei rischi per la sicurezza nazionale *National Security Risk Assessment* (NSRA). Nella sua relazione del 7 aprile 2014 ([*First Report of session 2013-14*](#)), la commissione ha evidenziato le carenze, alla luce di recenti vicende internazionali (come la crisi russo-ucraina), delle direttive strategiche del 2010 in ordine ad alcune delle stesse priorità perseguite, e ha di esse constatato, inoltre, le criticità con riguardo all'efficacia degli interventi di protezione civile e di *resilience* posti in essere per fronteggiare l'emergenza nazionale costituita dalle recenti alluvioni verificatesi in alcune aree del Paese.

Ancora in ambito parlamentare, l'idoneità delle politiche nazionali di difesa ad assicurare il potenziale di deterrenza militare del Regno Unito è il tema dell'inchiesta recentemente conclusa dal *Defence Committee* della Camera dei Comuni ([*Deterrence in the twenty-first century*](#), pubblicata l'11 marzo 2014). Tra gli aspetti presi in esame, rileva quello del mutato contesto internazionale e della conseguente necessità di una aggiornata valutazione dei rischi per la sicurezza nazionale, affinché gli strumenti di deterrenza mantengano la loro credibilità e siano adeguati a nuove tipologie di rischio,

incluso quello concernenti le reti di comunicazione e il *cyberspazio*. Una ulteriore relazione del *Defence Committee* ([*Intervention: When, Why and How?*](#), pubblicato l'8 aprile 2014) è stata dedicata ai criteri che presiedono all'impiego all'estero delle forze armate, alla luce dei criteri di flessibilità ("*adaptable posture*") enunciati nella *National Security Strategy* del 2010 e in considerazione dei rapporti tra Governo e Parlamento in ordine alle relative decisioni, il cui assetto è divenuto materia di riflessione a seguito del recente voto parlamentare contrario all'invio di contingenti militari britannici in Siria.

4. LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE DELL'UE (PSDC)

4.1. Il Quadro istituzionale della PSDC

Importanti progressi sono stati compiuti con il Trattato di Lisbona nel settore della politica europea di sicurezza comune. In primo luogo, la **prospettiva di una difesa comune**, o comunque la definizione di una politica di difesa comune, i cui principi erano già stati stabiliti nel trattato di Maastricht, diventa più realistica.

La PSDC conferisce all'Unione una **capacità operativa basata su strumenti civili e militari**. Il Trattato di Lisbona ribadisce che il perseguimento della politica di sicurezza e di difesa comune **non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa** di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi derivanti dal Trattato del Nord-Atlantico, per gli Stati membri che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite la NATO, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

In materia di politica estera e di sicurezza, il Trattato di Lisbona ha provveduto:

- ad individuare la nuova figura dell'**Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR)**, cui si riconnette l'istituzione di un servizio europeo per l'azione esterna chiamato ad assistere, in collaborazione con le strutture diplomatiche degli Stati membri, l'Alto rappresentante;
- a **consolidare e definire le linee generali dell'azione dell'Unione con riferimento alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e alla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**, fondate sulla reciproca solidarietà degli Stati membri e sul perseguimento di una sempre più stretta convergenza delle azioni poste in essere dai medesimi Stati. E' in questa prospettiva che si ipotizza di pervenire ad un modello di difesa comune. Tale prospettiva, tra le altre cose, ha comportato **l'istituzionalizzazione dell'Agenzia europea per la difesa (EDA)** – già creata nel 2004 - chiamata, tra le altre cose, a **promuovere la cooperazione europea in materia di armamenti**;
- a consentire eventualmente, con decisione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, una **cooperazione strutturata permanente** in materia di difesa tra gli Stati membri che hanno le capacità militari necessarie e la volontà politica di aderirvi.

Il Trattato di Lisbona ha rafforzato inoltre la **solidarietà tra gli Stati membri** attraverso:

- la creazione di una **clausola di solidarietà** tra gli Stati membri in caso di attacco terroristico o di catastrofe naturale o di origine umana;

- la creazione di una **clausola di mutua assistenza** in caso di aggressione armata.

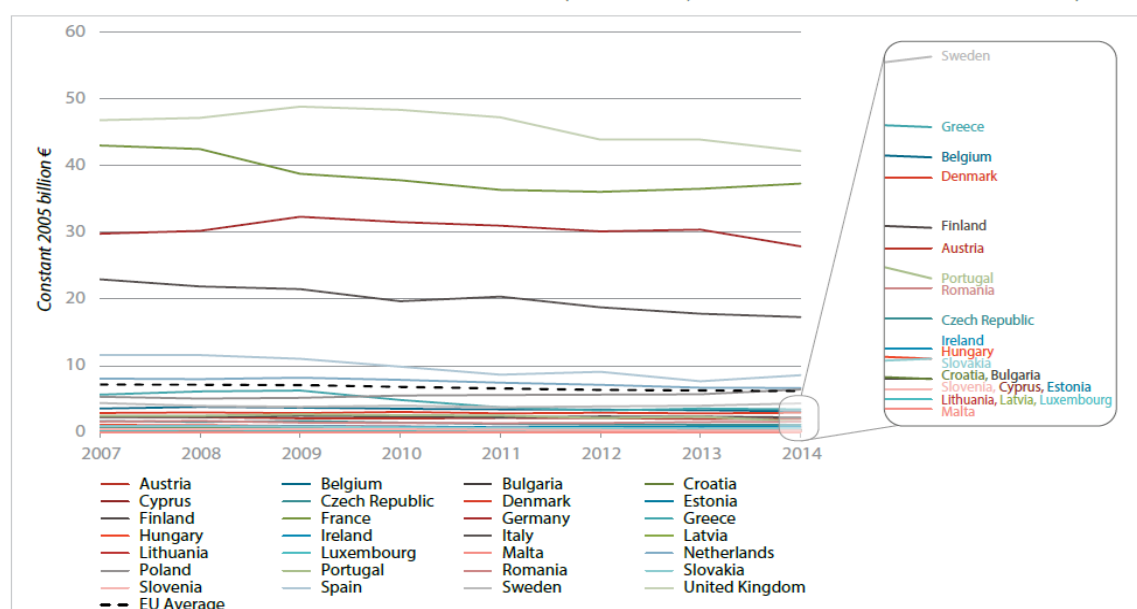
Per quanto riguarda in particolare le **missioni PSDC**, il Trattato ha disposto l'**estensione delle cosiddette missioni di Petersberg⁶**, integrandole con ulteriori compiti relativi alle **missioni di disarmo, di consulenza ed assistenza in materia militare, di stabilizzazione al termine dei conflitti. In tutto l'ambito delle missioni così allargate devono poter intervenire i Gruppi tattici (*battlegroups*), contingenti militari di reazione rapida.**

Si tratta di forze nazionali o multinazionali composte da circa **1.500 uomini** dispiegabili **entro 10 giorni** dalla decisione politica e **sostenibili fino a 120 giorni**. Ogni grande Paese UE (Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia) fornisce un BG, gli altri paesi invece collaborano formando BG "misti".

Quanto alle procedure decisionali, il **Consiglio** adotta le relative decisioni all'**unanimità** stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. **L'Alto rappresentante**, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, **provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni.**

Spese militari dei Paesi dell'UE 2007-2014 in mld di euro (a prezzi

FIGURE 2: EU STATES' MILITARY EXPENDITURE (2007-2014, CONSTANT 2005 BILLION EUROS)



Sources for data: EDA, IISS, NATO, SIPRI.

⁶ Missioni umanitarie e di soccorso, missioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*), missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (*peace-making*).

2005):

Spese per la difesa per Stato membro in mln di euro, in percentuale del PIL e pro capite (2013-2014)

Countries/ Indicators	2013				2014			
	Million €	Constant 2005 million €	% of GDP	Per capita (€)	Million €	Constant 2005 million €	% of GDP	Per capita (€)
Austria	2,431	2,046	0.78	287	2,452	2,034	0.79	289
Belgium	3,961	3,313	0.99	354	3,816	3,174	0.99	341
Bulgaria	603	416	1.49	83	584	409	1.46	80
Croatia	667	545	1.51	157	561	460	1.24	132
Cyprus	333	278	2.01	292	319	267	2.01	280
Czech Republic	1,601	1,146	1.05	152	1,523	1,151	1.01	145
Denmark	3,348	2,863	1.36	787	3,442	2,933	1.38	809
Estonia	361	252	2.00	273	384	266	2.03	290
Finland	2,861	2,377	1.47	526	2,750	2,257	1.38	506
France	41,937	36,505	2.04	635	43,074	37,267	2.05	652
Germany	35,020	30,373	1.27	434	32,400	27,883	1.20	402
Greece	4,360	3,587	2.41	395	4,160	3,470	2.33	377
Hungary	912	754	0.88	92	758	651	0.72	77
Ireland	901	825	0.52	196	898	820	0.52	195
Italy	21,170	17,790	1.34	354	20,598	17,266	1.33	344
Latvia	218	149	0.96	108	226	154	1.30	112
Lithuania	267	191	0.79	90	303	216	0.85	102
Luxembourg	188	153	0.41	345	189	153	0.41	348
Malta	43	36	0.62	101	45	37	0.62	106
Netherlands	7,785	6,697	1.29	463	7,746	6,643	1.25	461
Poland	6,889	5,727	1.78	179	7,782	6,444	1.91	202
Portugal	2,731	2,347	1.66	261	1,940	1,670	1.19	185
Romania	1,941	1,552	1.33	97	2,014	1,597	1.40	101
Slovakia	742	603	1.00	137	765	623	1.02	141
Slovenia	376	304	1.07	183	353	284	0.98	171
Spain	9,276	7,666	0.95	199	10,348	8,568	0.99	222
Sweden	4,903	4,013	1.17	511	5,072	4,357	1.19	529
United Kingdom	44,522	43,850	2.33	695	45,776	42,160	2.34	714
EU Average	7,155	6,298	1.30	300	7,153	6,186	1.28	297
EU Total	200,344	176,356	1.48	396	200,277	173,215	1.44	396

Sources for data: EDA, IISS, NATO, SIPRI.

4.2. La PSDC in vista del Consiglio europeo di Riga del 25 e 26 giugno 2015

Il [Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013](#), per la prima volta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha svolto un **dibattito tematico** sulla **politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)** individuando un **quadro complessivo di azioni** e iniziative volte a **rilanciare la PSDC** sulla base di **tre assi principali**:

1. aumento dell'**efficacia**, della **visibilità** e dell'**impatto** della PSDC;
2. potenziamento dello sviluppo delle **capacità militari**;
3. rafforzamento dell'**industria europea della difesa**.

Le iniziative sono entrate nella fase attuativa a partire da giugno 2014 e il **Consiglio europeo si è impegnato a valutare i progressi compiuti** su ciascun asse in occasione della sua riunione che si svolgerà a Riga, il **25 e 26 giugno 2015**.

In preparazione di tale riunione, il **Consiglio Affari esteri dell'UE** dovrebbe adottare delle **conclusioni il 18 maggio 2015**.

In vista del Consiglio affari esteri del 18 maggio e del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno, la **Commissione europea e l'Alto Rappresentante** hanno **presentato l'8 maggio 2015**:

- una [relazione](#) sulle iniziative in corso per la promozione di una **base industriale e tecnologica di difesa europea**, con particolare riferimento all'area del mercato interno, ricerca e politica industriale;
- una [relazione](#) sulle **iniziative in corso per aumentare l'efficacia, l'impatto e la visibilità della PSDC**.

Nella premessa alla relazione, si sottolinea che dal dicembre 2013 la **situazione della sicurezza nel vicinato europeo è significativamente peggiorata**: ad Est con l'annessione della Crimea da parte della Russia e le azioni conseguenti in Ucraina; a Sud conflitti e instabilità creano forti pressioni migratorie; l'azione del Da'esh ha destabilizzato la regione e gli attacchi terroristici negli Stati membri dell'Ue impattano sulla sicurezza interna. La percezione delle minacce è dunque aumentata sia negli Stati membri sia tra la popolazione in generale e l'Unione europea si trova ad affrontare vecchie e nuove sfide che rendono sempre più evidente la sua responsabilità crescente insieme a quella degli Stati membri, ma anche la necessità di fornire una risposta comune alla richiesta di protezione da parte dei cittadini, anche attraverso un uso più estensivo degli strumenti di difesa.

In particolare nella relazione sull'efficacia, l'impatto e la visibilità della PSDC, l'Alto rappresentante presenta le seguenti valutazioni e proposte sulle prospettive future della PSDC:

- le **missioni e le operazioni** in ambito PSDC costituiscono la parte più concreta e visibile dell'azione dell'UE, ma esse sono efficaci se gli Stati membri vi destinano le **risorse necessarie** e se sono basate su una **forte volontà politica** e su chiari **mandati ed obiettivi**;

- è fondamentale, a lungo termine, **rafforzare la capacità dei paesi partner e delle organizzazioni regionali di assumere direttamente le responsabilità** per la prevenzione e gestione delle crisi;
- l'UE deve ulteriormente **ampliare i partenariati in ambito PSDC**, in particolare attraverso il dialogo politico e a partecipazione di Stati terzi a missioni ed operazioni dell'UE;
- il **mutato contesto geostrategico** fornisce uno **stimolo ulteriore al rafforzamento della cooperazione tra l'UE e la NATO**, in particolare per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione, la sicurezza marittima, la cooperazione con Stati terzi, le minacce ibride, la comunicazione strategica, la cibersicurezza, le forze di intervento rapido;
- è necessario dedicare **maggior attenzione e risorse** allo sviluppo delle **capacità civili** delle missioni dell'UE;
- gli Stati membri si devono impegnare ad **investire di più e meglio nel settore della difesa**, con riguardo anche agli investimenti nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico. Occorre promuovere misure volte a stimolare gli investimenti degli Stati membri in progetti di ricerca nei settori della difesa, con l'obiettivo di raggiungere un'autonomia europea in tecnologie fondamentali per garantire la autonomia strategica dell'Europa;
- occorre promuovere una **cooperazione sistematica e a lungo termine tra gli Stati membri nel settore della difesa**, che deve diventare la regola e non l'eccezione. A tale proposito occorre **sfruttare a pieno le disposizioni del Trattato di Lisbona** per sviluppare tale cooperazione;
- nel settore **spaziale**, la difesa europea deve sfruttare meglio i progetti esistenti come **Galileo**⁷ e **Copernicus**⁸ e promuovere migliori **sinergie** tra progetti del **settore civile e di quello militare**.

4.2.1. Aumento dell'efficacia, della visibilità e dell'impatto della PSDC

Il **primo asse** individuato dal Consiglio europeo di dicembre 2013 riguarda la necessità di migliorare la **capacità di risposta rapida dell'UE** attraverso:

⁷ Il progetto Galileo è volto a sviluppare un sistema di posizionamento e navigazione satellitare civile europeo, alternativa al *Global Positioning System* (NAVSTAR GPS), controllato invece dal Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti.

⁸ Il progetto Copernicus, precedentemente conosciuto come GMES (Global Monitoring for Environment and Security), è volto ad istituire un complesso programma di osservazione satellitare della Terra.

- una maggiore flessibilità e schierabilità dei **gruppi tattici** (*Battlegroups*) dell'EU;

Si ricorda che il tema dei gruppi tattici è stato discusso nell'ambito di un **gruppo di lavoro** istituito, su **iniziativa dell'Italia** e dell'Olanda, dalla **Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune** (PESC) e sulla **politica di sicurezza e difesa comune** (PSDC).

L'ultima **conferenza interparlamentare** PESC/PSDC che si è svolta a **Riga** dal 4 al 5 marzo 2015, ha: a) invitato gli Stati membri a considerare l'impiego dei gruppi tattici quali forza iniziale di intervento ogni qual volta decidano di mobilitare una forza di intervento rapida; b) sottolinea la necessità di adottare un concetto modulare per il loro dispiegamento; c) si incoraggiato il Consiglio europeo a trovare una soluzione permanente per le modalità di finanziamento dei raggruppamenti tattici nell'ambito del meccanismo Athena; d) invitato l'Alto rappresentante a presentare proposte sul miglioramento dei raggruppamenti tattici al prossimo Consiglio europeo di giugno.

- la revisione del **meccanismo Athena** per la copertura dei costi relativi alle operazioni militari dell'UE;

Il meccanismo è stato concepito per amministrare, sulla base di contributi degli Stati membri in proporzione dei rispettivi PIL nazionali, il finanziamento di una serie di spese definite come comuni (l'elenco dei costi comuni a carico di Athena è ampliabile dal Consiglio o se richiesto dal Comandante dell'operazione e dal Comitato speciale che gestisce il meccanismo Athena, composto da rappresentanti degli Stati membri). Al meccanismo Athena partecipano tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca, che ha un *opt-out* sulla PSDC. **L'Italia contribuisce al meccanismo Athena, secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo, per 12,10%** (la Francia per il 16.32%, la Germania per il 21.48%, il Regno Unito per il 14.81%). Il meccanismo Athena, attualmente finanzia i costi comuni per le seguenti missioni militari: EUFOR-Althea (Bosnia-Erzegovina): 14.6 milioni di euro; EUNAVFOR-Atalanta (costa somala): 7 milioni di euro; EUTM Somalia: 7,3 milioni di euro; EUTM Mali: 7,7 milioni di euro; EUMAM Repubblica centro Africana, 7,9 milioni.

- procedure più flessibili per accelerare lo schieramento di **missioni civili** dell'UE.

In relazione alle nuove **sfide** in **materia di sicurezza**, il Consiglio europeo di dicembre 2013 ha chiesto:

- maggiori **sinergie** fra gli attori della **PSDC** e dello **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, al fine di affrontare questioni orizzontali quali **criminalità organizzata, tratta di esseri umani e terrorismo**;

Il **Consiglio dell'UE** nelle conclusioni sulle prospettive della PSDC, adottate il **18 novembre 2014**, ha chiesto il **rafforzamento dei legami tra sicurezza interna e esterna**, in particolare per mezzo di un approccio maggiormente strutturato alla cooperazione tra le missioni e operazioni PSDC e gli attori dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, segnatamente le agenzie dell'UE (EUROPOL, FRONTEX e CEPOL) e con INTERPOL, nonché il rafforzamento dei legami con la Forza di gendarmeria europea;

- progressi nello sviluppo del sostegno della PSDC a **regioni e paesi terzi** al fine di migliorare la **gestione delle frontiere**;
Il **Consiglio dell'UE** nelle conclusioni sulle prospettive della PSDC, adottate il **18 novembre 2014**, ha invitato gli Stati membri ad adoprarsi per lo sviluppo del sostegno concreto della PSDC alla **gestione delle frontiere nella regione sahel-sahariana**;
- il rafforzamento della cooperazione per affrontare le sfide della **sicurezza energetica**.

4.2.2. Strategia per la sicurezza marittima

Come richiesto dal Consiglio europeo di dicembre 2013, il **Consiglio europeo del giugno 2014**, ha poi approvato – sulla base di una comunicazione ([JOIN\(2014\) 9](#)) presentata dalla Commissione europea e dall'Alto rappresentante nel marzo 2014 – la **strategia per la sicurezza marittima dell'UE**, che mira in particolare a:

- riunire gli **aspetti sia interni che esterni della sicurezza marittima** dell'Unione e **promuovere un approccio ampio** per far fronte alle sfide per la sicurezza marittima e tutelare gli interessi marittimi;
- promuovere una buona **governance marittima**, basata su un complesso di norme, nelle acque poste sotto la sovranità o giurisdizione o soggette ai diritti sovrani degli Stati membri e in alto mare;
- contribuire alla **sicurezza in mare** e a rendere **sicure le frontiere marittime esterne** dell'Unione;
- promuovere la **sicurezza regionale** presso ogni bacino marittimo situato alle frontiere esterne dell'UE in modo coerente alle specificità di ogni regione;
- promuovere **coordinamento** e sinergie **con e tra gli Stati membri**, anche a livello regionale, nonché la cooperazione con i partner e le **organizzazioni regionali e internazionali**;
- rafforzare la **solidarietà tra gli Stati membri** e promuovere il sostegno reciproco nell'affrontare le sfide per la sicurezza marittima;
- promuovere una migliore **consapevolezza comune della situazione marittima** e una migliore **condivisione di informazioni**, concetti operativi, *modus operandi* ed esperienze, in modo da prevedere le minacce;
- potenziare il **ruolo dell'UE di attore e garante della sicurezza a livello globale** tramite l'assunzione di **responsabilità nella prevenzione dei conflitti e nella risposta e gestione delle crisi nelle zone di interesse, in mare e dal mare**, e conseguire stabilità e pace tramite un'azione globale e di lungo termine dell'UE.

Il Consiglio dell'UE ha poi adottato il 16 dicembre 2014 un [piano d'azione](#) per l'attuazione della strategia per la sicurezza marittima adottata nel giugno 2014.

4.2.3. Quadro strategico UE in materia di ciberdifesa

Il [quadro strategico UE in materia di ciberdifesa](#) – approvato dal Consiglio dell'UE il 18 novembre 2014 - prevede azioni volte in particolare a promuovere:

- lo **sviluppo delle capacità** di ciberdifesa degli Stati membri;
- la protezione delle **reti di comunicazione** PSDC;
- la **cooperazione e le sinergie civili-militari** con le altre politiche dell'UE in materia di cibernetica, con le pertinenti istituzioni e agenzie dell'UE nonché con il settore privato;
- la **formazione ed esercitazioni**;
- la **cooperazione con i partner internazionali**.

4.2.4. Sostegno dell'UE al potenziamento delle capacità in materia di sicurezza dei paesi partner e delle organizzazioni regionali

La Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno presentato una comunicazione congiunta ([Join\(2015\)17](#)) nella quale si avanzano **proposte** volte a promuovere il **sostegno dell'UE al potenziamento delle capacità dei paesi partner e delle organizzazioni regionali in termini di prevenzione e gestione delle crisi**.

Nella comunicazione si invita a **migliorare il coordinamento all'interno dell'UE** per mezzo di misure concrete volte a:

- **intensificare gli scambi di informazioni sulle attività in corso e programmate** di sostegno al potenziamento delle capacità in contesti più vasti di prevenzione delle crisi (compreso il sostegno ai settori della giustizia e della sicurezza) condotte attraverso la cooperazione bilaterale degli Stati membri, gli strumenti UE di cooperazione tecnica e allo sviluppo e le azioni PSDC;
- estendere gli **scambi di informazioni ai partner multilaterali** dell'UE (comprese l'ONU, la NATO e l'OSCE) e ad altri paesi terzi e partner strategici;
- avvalersi dell'introduzione del **quadro politico per l'approccio alle crisi** per intensificare i contatti tra i servizi che si occupano della cooperazione allo sviluppo e delle questioni inerenti alla politica di sicurezza, promuovendo un'analisi globale dell'impegno dell'UE in un determinato contesto prima di decidere di avviare nuove azioni nell'ambito o al di fuori della PSDC;

- le azioni PSDC dovrebbero **utilizzare meglio le competenze esistenti in materia di cooperazione allo sviluppo**. Analogamente, i programmi di sviluppo possono beneficiare dell'esperienza acquisita in ambito PSDC e di quella degli Stati membri;
- **un'interazione più regolare e sistematica tra le delegazioni dell'UE e la missione e/o le operazioni PSDC nel paese partner.**

Inoltre, nella comunicazione si ritiene che debba essere valutata la fattibilità concreta delle **tre azioni seguenti**:

- una proposta volta ad **adattare il Fondo per la pace in Africa** per ovviare alle sue limitazioni;
- la creazione di un **fondo che colleghi pace, sicurezza e sviluppo** nell'ambito di uno o più strumenti già esistenti;
- uno **strumento specifico** istituito a tale scopo.

Il **Fondo per la pace in Africa**, istituito nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo (FES), il fornisce sostegno all'Unione africana e alle comunità economiche regionali per la prevenzione e, all'occorrenza, la gestione delle crisi. I finanziamenti coprono, fra l'altro, i costi operativi delle operazioni di mantenimento della pace in Africa (esclusi gli stipendi), la formazione e le esercitazioni, i sistemi di comando, controllo e comunicazione e le missioni di accertamento dei fatti. Dal 2003, anno della sua creazione, il Fondo per la pace in Africa ha erogato più di 1,2 miliardi di EUR per sostenere i tentativi di pacificazione nel continente.

4.2.5. Potenziamento dello sviluppo delle capacità

Relativamente al **secondo asse**, Consiglio europeo di dicembre 2013 ha incoraggiato lo sviluppo di incentivi e approcci innovativi per la **cooperazione sulla messa in comune e la condivisione** (*pooling and sharing*) e invitato l'Agenzia europea per la difesa ad esaminare modalità con le quali gli Stati membri possano cooperare in progetti di **acquisizione in comune**.

Si ricorda che il Consiglio dell'UE ha adottato il 19 novembre 2012, su proposta dell'agenzia europea per la difesa, un [codice di condotta su pooling & sharing](#) che reca azioni per sostenere gli sforzi di cooperazione degli Stati membri volti a usare in modo collettivo capacità militari (*Pooling*) o a prevedere, quando uno Stato membro decide di abbandonare il supporto ad alcune capacità o attività, la garanzia che tali capacità e attività potranno essergli fornite o eseguite da un altro Stato membro (*Sharing*).

Alcuni Stati, infine, hanno avviato una stretta collaborazione nel settore mediante **accordi bilaterali**, quale quelli stipulati tra **Francia e Regno Unito** nel novembre 2010. Alcuni di essi riguardano il mercato della difesa: il supporto e l'addestramento per il velivolo da trasporto A 400 M e la realizzazione di sistemi di contromisura per le mine navali, di satelliti di comunicazione, di velivoli non pilotati ad altitudine media e lungo raggio e, in prospettiva, anche armati. A questi si aggiunge un accordo strategico decennale nel campo delle armi complesse (missili e sistemi di difesa aerea) volto a costituire un'unica industria europea in questo settore.

Il Consiglio europeo si è impegnato, inoltre, a sostenere i **programmi multinazionali** nei seguenti settori:

- **sistemi aerei pilotati a distanza (RPAS)** nel periodo 2020-2025: attraverso l'elaborazione di un programma di RPAS di "mezza altitudine lunga estensione". Si invita, inoltre, la Commissione europea ad istituire un quadro normativo per l'integrazione dei sistemi aerei pilotati a distanza (RPAS) nel sistema aeronautico europeo entro il 2016;
- **capacità di rifornimento in volo:** conseguendo progressi verso un aumento della capacità globale, una riduzione della frammentazione della flotta e la creazione di una flotta di aerei multiruolo per il trasporto ed il rifornimento;
- **comunicazione satellitare statale** di prossima generazione mediante una stretta cooperazione a livello europeo e la creazione di un gruppo di utenti;
- la **ciberdifesa**: elaborazione di una tabella di marcia e di progetti concreti su formazione e esercitazioni, miglioramento della cooperazione civile/militare nonché protezione dei mezzi nelle missioni e operazioni dell'UE.

4.2.6. Quadro strategico per la cooperazione sistematica e a lungo termine in materia di difesa

In tale ambito, il **Consiglio dell'UE del 18 novembre 2014**, su invito del Consiglio europeo del 2013, ha **adottato un quadro strategico per la cooperazione sistematica e a lungo termine in materia di difesa**, volto a guidare gli approcci cooperativi degli Stati membri, attraverso i rispettivi processi decisionali nazionali, nello sviluppo delle capacità di difesa. Il quadro è stato messo a punto in piena coerenza con i processi di pianificazione esistenti della NATO.

In particolare, il Quadro strategico individua i **seguenti elementi** volti a orientare gli **approcci cooperativi degli Stati membri** nello sviluppo delle capacità:

- **coerenza strategica:** su richiesta degli Stati membri interessati, **l'AED sosterrà le analisi della difesa nazionale**, dalla prestazione di consulenza ad hoc, alla condivisione delle migliori prassi, fino alla partecipazione attiva nel processo;
- **scambio di informazioni:** per informare le decisioni nazionali sugli investimenti, gli obiettivi e la definizione delle priorità è necessario **aumentare la trasparenza e il coordinamento relativi alla pianificazione delle capacità, a tutti i livelli e in tutti i processi**. Lo scambio di informazioni più sistematico tra gli Stati membri, anche in ambito di Comitato militare dell'UE (EUMC), rappresenta un passo iniziale fondamentale verso una cooperazione più

sistematica e a lungo termine in materia di difesa e contribuirebbe a una maggiore convergenza nella pianificazione della difesa;

- **identificazione delle carenze di capacità critiche** in ambito PSDC: per individuare le carenze di capacità critiche si ricorrerà al processo dell'obiettivo primario sostenuto dallo Stato maggiore dall'UE e valutato dal EUMC. Le carenze saranno riesaminate periodicamente alla luce dei progressi compiuti in sede UE e NATO e degli ulteriori orientamenti politici;
- **fissazione delle priorità: il piano di sviluppo delle capacità⁹** sarà un elemento fondamentale per la fissazione delle priorità di sviluppo cooperativo delle capacità. Esso consentirà di predisporre azioni per sanare le carenze e di classificarle per ordine di priorità;
- **sviluppo di incentivi** per la cooperazione e relativi approcci innovativi, anche esaminando le **misure fiscali** che non producono distorsioni del mercato per **progetti in collaborazione** a norma del vigente diritto dell'UE;
- **preparazione di programmi futuri**: prima di avviare un nuovo programma o un'iniziativa di sviluppo di capacità, siano essi su base nazionale o multinazionale, gli **Stati membri sono incoraggiati a chiedere la consulenza dell'EDA**;
- **uso del quadro europeo per incentivare la cooperazione**. Al riguardo l'EDA: a) ricercherà maggiori sinergie con le altre politiche e attività svolte dalle istituzioni e agenzie dell'UE (in particolare per stimolare la ricerca a duplice uso, la certificazione o la sicurezza dell'approvvigionamento) e promuoverà maggiori sinergie con l'OCCAR¹⁰; b) sulla scorta di una valutazione dell'impatto che hanno sulla cooperazione in Europa, la direttiva sugli appalti nel settore della sicurezza e della difesa e la direttiva sui trasferimenti intracomunitari, formulerà raccomandazioni politiche sulla maniera di favorire la cooperazione in materia di difesa tra gli Stati membri; c) in consultazione con l'EUMC, consoliderà i requisiti militari e ricercherà sinergie con i requisiti civili in materia di sicurezza, quali

⁹ Dal 2008, l'Agenzia europea per la difesa (EDA) produce un piano di sviluppo delle capacità (CDP) per affrontare le sfide di sicurezza e difesa nel breve, medio e lungo termine. Il CDP è un metodo di pianificazione completo che fornisce un quadro delle capacità militari europee nel corso del tempo. Può essere utilizzato dagli Stati membri al momento di individuare le priorità e le opportunità di cooperazione. Il CDP è in continuo aggiornamento e l'ultima versione è stata approvata dai ministri della Difesa dell'UE nel novembre 2014.

¹⁰ L'OCCAR (Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti), è un'organizzazione europea che gestisce programmi europei di cooperazione nel campo degli armamenti è stata istituita il 12 novembre 1996 dai ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Regno Unito. Ha acquisito personalità giuridica propria a gennaio 2001 dopo che i parlamenti dei quattro Paesi fondatori hanno ratificato la Convenzione OCCAR. Belgio e Spagna hanno aderito all'organizzazione rispettivamente nel 2003 e nel 2005.

basi per nuovi programmi cooperativi volti allo sviluppo di capacità militari;

- **gestione dei programmi:** gli Stati membri partecipanti a un programma cooperativo dovrebbero individuare un coordinatore per tutto il ciclo di vita che fungerà da punto di contatto principale con l'industria;
- **supervisione politica:** gli Stati membri coinvolti nello sviluppo cooperativo di capacità procederanno a uno scambio regolare di opinioni a livello di responsabili decisionali, anche in formati variabili. Saranno incoraggiate sinergie tra le iniziative regionali allo scopo di condividere informazioni e migliorare la coerenza;
- **coordinamento del supporto in servizio:** gli Stati membri manterranno la coerenza lungo tutto il ciclo di vita di una capacità, anche per quanto riguarda la certificazione, le prove e le valutazioni e l'addestramento;
- **coordinamento nell'uso delle capacità:** l'EDA svilupperà proposte inclusive, in particolare un meccanismo di scambio destinato ad ottimizzare l'uso delle capacità esistenti;
- **miglioramento della capacità e della preparazione per condurre missioni e operazioni PSDC:** valorizzare la partecipazione e la cooperazione degli Stati membri nell'addestramento e nelle esercitazioni.

4.2.7. Rafforzare l'industria europea della difesa

Il **terzo asse** individuato dal Consiglio europeo di dicembre 2013 riguarda la necessità di una **base industriale e tecnologica di difesa** (EDTIB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva idonea a garantire l'autonomia strategica dell'Europa e la sua capacità di agire con i partner, stimolando **occupazione, innovazione e crescita** in Europa. A tal fine, appare necessaria la piena e corretta **applicazione delle due direttive in materia di difesa del 2009**¹¹.

Le conclusioni del Consiglio europeo in tale ambito tengono conto delle indicazioni formulate dalla Commissione europea nella comunicazione “Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente” ([COM\(2013\)542](#)), del 24 luglio 2013.

Le azioni proposte riguardano le seguenti aree:

- **ricerca/duplica uso:** gli Stati membri devono aumentare gli investimenti in programmi di ricerca cooperativi e massimizzare le sinergie tra ricerca nazionale e UE. La Commissione europea e

¹¹ Si tratta della direttiva [2009/81/CE](#) in materia di appalti pubblici nel settore della difesa e della sicurezza e della direttiva [2009/43/CE](#) relativa ai trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

l'Agenzia europea per la difesa dovranno elaborare proposte per stimolare la ricerca in tale ambito;

- **certificazione e normazione:** l'Agenzia europea per la difesa svilupperà opzioni per abbassare i costi della certificazione militare, migliorando il riconoscimento reciproco tra Stati membri dell'UE in tale ambito;
- **piccole e medie imprese:** si sottolinea l'importanza delle PMI nel settore della difesa e del loro accesso transfrontaliero ai mercati, nonché dell'opportunità di avvalersi appieno delle possibilità offerte dal diritto dell'UE in materia di subappalti e di licenze generali di trasferimento. Riveste importanza essenziale anche il sostegno alle reti regionali di PMI e ai *cluster* strategici e il loro coinvolgimento nei ei cluster strategici futuri programmi di ricerca e tecnologia dell'UE;
- **sicurezza dell'approvvigionamento:** si invita la Commissione europea ad elaborare una tabella di marcia per un regime globale di sicurezza dell'approvvigionamento a livello di UE.

La tabella riporta i dati relativi alle 10 maggiori società produttrici di armi (2012)

	Company	Country	Arms sales (\$ m.)	Profit (\$ m.)
1	Lockheed Martin	USA	36 000	2 745
2	Boeing	USA	27 610	3 900
3	BAE Systems	UK	26 850	2 599
4	Raytheon	USA	22 500	1 900
5	General Dynamics	USA	20 940	-332
6	Northrop Grumman	USA	19 400	1 978
7	EADS	trans-Europe	15 400	1580
8	United Technologies	USA	13 460	5 200
9	Finmeccanica	Italy	12 530	-1 010
10	L-3 Communications	USA	10 840	782

Fonte: SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute

4.2.8. La comunicazione “Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente”

La **Commissione europea** ha presentato nel **giugno 2014** una comunicazione ([COM\(2014\)387](#)) nella quale ha presentato **una tabella di marcia per l’attuazione della comunicazione “Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente”** ([COM\(2013\)542](#)), del 24 luglio 2013.

In particolare, la **Commissione europea** ha sottolineato l’importanza dei seguenti obiettivi:

- un **mercato interno della difesa** in cui le imprese europee possano operare liberamente e senza discriminazioni in tutti gli Stati membri. In particolare, verranno promosse iniziative volte a: a) promuovere un **approccio comune** a livello di UE in materia di **normalizzazione e certificazione**; b) sostenere **reti regionali di PMI e cluster strategici** nel settore della difesa;
- una condizione di **sicurezza dell’approvvigionamento** su tutto il territorio dell’UE che dia alle forze armate la certezza di ricevere forniture sufficienti in ogni circostanza, a prescindere dallo Stato membro in cui ha sede il fornitore. In particolare, la **Commissione** si è impegnata a **presentare**, in vista del Consiglio europeo del prossimo giugno, la **tabella di marcia per un regime globale di sicurezza dell’approvvigionamento a livello di UE**;
- un’azione preparatoria sulla **ricerca connessa con la PSDC**, per esplorare le potenzialità di un programma di ricerca europeo che in futuro possa riguardare sia la sicurezza che la difesa, sfruttando

altresì tutte le possibili sinergie esistenti tra ricerca civile e ricerca relativa alla difesa;

La Commissaria Bienkoowska, responsabile per il mercato interno e la politica industriale, ha costituito un **gruppo ad alto livello** per individuare le modalità con le quali promuovere la ricerca nel settore della difesa;

- una **politica industriale** che favorisca la competitività delle industrie europee della sicurezza e contribuisca a fornire a prezzi accessibili tutte le capacità di cui l'Europa ha bisogno per garantire la propria sicurezza.

4.3. Verso una nuova Strategia europea di sicurezza

L'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE, **Federica Mogherini**, in occasione di un dibattito sulla politica estera e di sicurezza dell'UE svoltosi al PE il **15 gennaio 2015** ha annunciato che **in preparazione del Consiglio europeo di giugno 2015 presenterà una relazione di valutazione sulla sicurezza globale**, indicando che essa sarà anche l'occasione per **iniziare un processo per dotare l'UE di una nuova Strategia europea di sicurezza**.

[La Strategia Europea in materia di Sicurezza adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003](#), stabilisce principi e fissa obiettivi per promuovere gli interessi dell'UE in materia di sicurezza in base ai suoi valori fondamentali.

La Strategia Europea in materia di Sicurezza adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003, stabilisce principi e fissa obiettivi per promuovere gli interessi dell'UE in materia di sicurezza in base ai suoi valori fondamentali. In particolare, la strategia individua una serie di minacce con cui l'Europa è chiamata a confrontarsi e tre obiettivi strategici:

- affrontare le minacce: la fine della guerra fredda e il contesto della globalizzazione hanno comportato un'evoluzione del concetto tradizionale di autodifesa, non più basata sul pericolo di un'invasione, ma su minacce meno visibili, spesso lontane, le quali che richiedono che la prima linea di difesa sia spesso all'estero. La prevenzione dei conflitti e delle minacce assume un carattere prioritario. Poiché nessuna delle minacce è più puramente militare né può essere affrontata con mezzi solamente militari, occorre una combinazione di strumenti militari, civili e politici;
- costruire sicurezza nelle nostre vicinanze ed in particolare nei Balcani, nel Mediterraneo, in Medio Oriente e nel Caucaso;
- un ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace nel quadro fondamentale della Carta delle Nazioni Unite e nel rispetto di istituzioni quali l'OMC, la NATO e l'OSCE.

4.3.1. Agenda europea per la sicurezza interna

Il 28 aprile 2015 la Commissione europea ha presentato l'**Agenda europea sulla sicurezza interna** per il **periodo 2015-2020**. L'agenda stabilisce misure e strumenti concreti da utilizzare nell'ambito della cooperazione per garantire la sicurezza e affrontare le minacce più urgenti.

L'agenda individua quali sfide più urgenti 1) la **prevenzione del terrorismo e la lotta alla radicalizzazione**; 2) la **lotta alla criminalità organizzata**; 3) l'**attività di contrasto alla criminalità informatica**.

Le azioni principali individuate dall'agenda sono:

- **lotta alla radicalizzazione**: la Commissione intende istituire un **centro di eccellenza** per raccogliere e diffondere le competenze in materia di lotta alla radicalizzazione, basato sulla Rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (RAN);
- **aggiornamento della decisione quadro sulla lotta al terrorismo**, al fine di fornire un quadro giuridico più coerente per affrontare il fenomeno dei **combattenti stranieri**;
- **taglio dei finanziamenti dei criminali**, mediante il rafforzamento della cooperazione tra le autorità competenti in Europa (in particolare le unità nazionali di informazione finanziaria, che si intendono collegare a Europol); la Commissione intende valutare altresì l'adozione di nuove disposizioni legislative per contrastare il **finanziamento del terrorismo** e migliorare la **confisca dei beni** derivati da attività criminali;
- **rafforzamento del dialogo con il settore delle tecnologie dell'informazione**: la Commissione intende lanciare un forum a livello dell'UE con le principali società informatiche per combattere la propaganda terroristica su internet e sui media sociali e per esplorare modi per affrontare le preoccupazioni delle autorità di contrasto sulle nuove tecnologie di cifratura;
- **rafforzamento del quadro giuridico sulle armi da fuoco** per contrastarne il traffico illegale e la riattivazione, stabilendo norme comuni, condividendo più informazioni e intensificando la cooperazione con i paesi terzi;
- **rafforzamento degli strumenti di lotta alla criminalità informatica**: superando gli ostacoli alle indagini penali online, in particolare per quanto riguarda questioni quali la **giurisdizione competente** e le norme in materia di **accesso a prove e informazioni** ricavate da Internet;
- **miglioramento delle capacità di Europol**, anche attraverso la creazione di un **centro europeo antiterrorismo** a supporto dell'agenzia dell'UE, intensificando il sostegno alle autorità di

contrasto nazionali per le attività di lotta ai terroristi **combattenti stranieri**, al **finanziamento del terrorismo**, ai **contenuti online di estremismo violento** e al **traffico illecito di armi da fuoco**.

4.4. Attività del Parlamento europeo

4.4.1. Attività in Plenaria

Il **Parlamento europeo** ha approvato il **12 marzo 2015** una [risoluzione](#) sulla relazione annuale a consuntivo per il 2013 dell'Alto rappresentante sulla politica estera e di sicurezza comune, nella quale, per quanto riguarda in particolare le prospettive del **dibattito sulla politica di difesa in vista del Consiglio europeo del giugno 2015**, chiede che siano adottate **decisioni ambiziose** e in particolare:

- l'introduzione, sulla base della revisione del quadro strategico dell'UE, di un **processo di riflessione strategica sugli obiettivi e le priorità in materia di sicurezza e difesa**, che definisca le capacità necessarie e le opzioni per approfondire la cooperazione in materia di difesa;
- il **rafforzamento dell'Agenzia europea per la difesa**, facendo sì che abbia le risorse e l'impulso politico necessari per svolgere pienamente il proprio ruolo di coordinamento e di stimolo alla cooperazione in materia di armamenti;
- l'**esame del meccanismo di finanziamento Athena**, allo scopo di aumentare ulteriormente i finanziamenti comuni nell'ambito delle operazioni militari della PSDC, così da impedire che considerazioni di natura finanziaria compromettano la capacità dell'UE di rispondere alle crisi e da incoraggiare gli Stati membri a mettere rapidamente a disposizione forze per le operazioni della PSDC e garantire una più equa ripartizione dell'onere;
- il **potenziamento della base industriale e tecnologica di difesa europea**, anche coordinando i bilanci della difesa, armonizzando i requisiti, riducendo le inefficienze e creando sinergie;
- la gestione delle **problematiche esistenti** nei settori della **pianificazione e dello svolgimento delle operazioni militari**, anche istituendo **quartier generali militari operativi permanenti** in stretta collaborazione con la già esistente capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC);
- l'aumento dell'efficacia e della possibilità di impiego dei **gruppi tattici dell'UE**, ad esempio attraverso l'introduzione di un approccio modulare, l'ampliamento dei finanziamenti comuni per mezzo del meccanismo Athena e l'impiego dei gruppi tattici nei futuri scenari di gestione delle crisi, laddove del caso.

4.4.2. Attività in Commissione AFET

La Commissione Affari esteri del Parlamento europeo ha approvato una [relazione sullo stato di applicazione della politica comune di sicurezza e difesa](#) e una [relazione sul finanziamento della politica comune di sicurezza e difesa](#), rispettivamente il **19 e il 21 aprile 2015**, che dovranno ora essere sottoposte all'esame della plenaria del PE nell'ambito della sessione dal **18 al 21 maggio 2015**.

Nella prima relazione – che contiene, per i profili del finanziamento della politica comune di sicurezza e difesa, elementi poi ripresi anche dalla relazione del 21 aprile – la Commissione affari esteri del PE:

- ritiene che lo **slancio politico impresso nel 2013 non si sia tradotto nell'attuazione di misure concrete all'altezza** delle ambizioni enunciate e che oggi l'Unione non disponga ancora di mezzi operativi e industriali e di capacità che le consentano di contribuire in maniera decisiva alla gestione delle crisi internazionali e all'affermazione della sua autonomia strategica;
- ritiene che il **prossimo Consiglio europeo del giugno 2015** dovrebbe: incoraggiare gli **stati membri più recalcitranti ad investire più risorse** nella difesa comune; assumere decisioni volte a **migliorare la capacità di difesa territoriale** dell'UE e dei paesi membri, in piena **complementarità con la NATO**; **rafforzare** il ruolo della **Agenzia per la difesa europea** e la **base industriale per una difesa europea**; promuovere una riflessione per un **concetto comprensivo di sicurezza** che integri la **sicurezza interna** e quella **esterna**;
- constata che le **operazioni civili e militari della PSDC** continuano a presentare **lacune strutturali**: processi decisionali lunghi e rigidi, inadeguatezza dei mandati delle missioni rispetto al loro contesto evolutivo, problema di costituzione della forza, mancanza di reattività logistica e di mezzi finanziari;
- ritiene che le **missioni** dell'Unione europea, a differenza di quanto accaduto fino ad ora, **dovrebbero essere concepite come uno strumento strategico** frutto di un'analisi e di una pianificazione approfondite, integrate in una strategia d'azione globale;
- richiama la necessità di una **maggiore contributo da parte di tutti gli Stati membri in termini di forze e capacità alle missioni** e operazioni condotte dalla UE;
- ritiene che la **questione del finanziamento** delle missioni e delle operazioni della PSDC sia **cruciale** per garantire il futuro di tale politica e chiede che il **meccanismo Athena** si faccia

sistematicamente carico del finanziamento delle spese connesse allo svolgimento delle **operazioni e delle missioni della PSDC**, e in particolare per l'utilizzo dei **raggruppamenti tattici** (*Battlegroups*), e possa gestire i finanziamenti provenienti dagli Stati membri a titolo bilaterale, dai paesi terzi o da altre organizzazioni internazionali, consentendo loro di partecipare finanziariamente a un'operazione;

- apprezza la volontà espressa dal Consiglio dell'UE nel novembre 2013 di **rafforzare la modularità e la flessibilità dei raggruppamenti tattici** affinché possano essere impiegati per qualsiasi compito di gestione delle crisi; osserva, tuttavia, che finora l'unico progresso, alquanto limitato, è stato quello di prevedere che il trasporto strategico dei gruppi tattici verso i teatri delle operazioni fosse affidato al meccanismo Athena; **chiede che tutti gli Stati membri dimostrino un atteggiamento costruttivo** e risolvano una volta per tutte gli ostacoli politici e operativi all'impiego dei raggruppamenti tattici;
- invita il **Consiglio** ad avviare la **costituzione di un fondo iniziale** (previsto dall'articolo 41, paragrafo 2, TUE) per l'urgente finanziamento delle **fasi iniziali delle operazioni militari**, che potrebbe altresì servire da forte strumento di sviluppo delle capacità;
- deplora che le divisioni all'interno del Consiglio non abbiano consentito per il momento di compiere **alcun progresso sulle modalità di applicazione dell'articolo 44 del TUE** (*che prevede che il Consiglio possa affidare una missione in ambito PSDC a un gruppo di Stati*), che consentirebbe di migliorare notevolmente la flessibilità e la rapidità d'intervento dell'Unione. E si esorta gli Stati membri che non sono interessati a partecipare alle operazioni della PSDC o che non dispongono dei mezzi per farlo ad agire in modo costruttivo permettendo agli altri di intervenire, se lo desiderano;
- evidenzia come, in conseguenza della crisi economica e finanziaria del 2008, vi sia stata una **forte riduzione delle spese nazionali per la difesa** e che tale riduzione sia avvenuta **senza il minimo coordinamento** fra gli Stati membri, minacciando l'autonomia strategica dell'Unione. A tal proposito si evidenzia **l'importanza di una pianificazione strategica degli investimenti tra gli Stati membri**;
- chiede che siano predisposti a livello europeo **incentivi fiscali alla cooperazione e alla messa in comune delle capacità**

militari, sottolineando che l'appello del Consiglio di dicembre 2013 a studiare misure fiscali in tal senso non abbia prodotto nessuna misura concreta.

4.5. La Conferenza interparlamentare per la politica estera di sicurezza comune (PESC) e per la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)

La Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) è stata istituita dalla **Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE** che si è svolta a **Varsavia il 19-21 aprile 2012**.

Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), e in particolare delle disposizioni in materia di politica estera e di difesa comune - tra cui la clausola di mutua assistenza in caso di aggressione armata - il 31 marzo 2010 la Presidenza spagnola dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), a nome degli Stati membri effettivi del Trattato UEO, ha annunciato la decisione collettiva di ritirarsi dal **Trattato** stesso, determinandone così la **dissoluzione avvenuta il 30 giugno 2011**. Conseguentemente sono **cessate anche le attività dell'Assemblea parlamentare dell'UEO**. Ciò ha posto dunque la questione della sede e delle modalità con le quali esercitare il controllo parlamentare sulla PESC/PSDC.

La Conferenza si riunisce **due volte l'anno** nel Paese che esercita la Presidenza semestrale del Consiglio o presso il Parlamento europeo a Bruxelles. Essa è composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo (**6 membri per i PN, 16 per il PE**). I Parlamenti dei **paesi candidati** all'adesione ed i Parlamenti di **paesi europei membri della NATO** partecipano come **osservatori (4 membri ciascuno)** ¹².

La Conferenza può **adottare per consenso conclusioni non vincolanti**; la **Presidenza** delle riunioni è esercitata dal **Parlamento nazionale** dello Stato membro che ricopre la **Presidenza di turno dell'UE**, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo.

La Conferenza ha adottato un suo **regolamento interno**.

4.5.1. Conferenza interparlamentare PESC/PSDC di Riga (4 e 6 marzo 2015)

L'ultima conferenza interparlamentare per la politica estera di sicurezza comune (PESC) e per la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), che

¹² Si tratta di **Croazia** (in procinto di divenire membro dell'UE), **Islanda e Turchia** in quanto candidati all'adesione e **Norvegia e Albania**, in quanto Paesi europei membri della NATO;

si è svolta a **Riga** dal **4 al 6 marzo 2015** - nell'ambito del semestre di Presidenza lettone del Consiglio dell'UE – per quanto riguarda le prospettive della PSDC in vista del Consiglio europeo del giugno 2015 ha, in particolare:

- ribadito che una **riunione annuale del Consiglio europeo** volta a discutere questo tema, nonché **riunioni regolari di un Consiglio in formazione difesa**, potrebbero dare ulteriore impulso ai progressi in questo settore;
- espresso **sostegno alla revisione**, annunciata dall'Alto rappresentante, della **strategia europea di sicurezza del 2003**;
- ricordato l'importanza del rafforzamento della **cooperazione UE-NATO**, in particolare sotto il profilo dello sviluppo delle capacità militari e della sincronizzazione delle esercitazioni militari;
- richiamato la necessità di **rafforzare le strutture dell'UE dedicate alla gestione civile delle crisi**;
- sottolineato l'importanza di **incrementare i progetti di uso collettivo e condivisione delle capacità militari** (cosiddetto *Pooling & Sharing*);
- evidenziato che lo sviluppo di capacità di dispiegamento di **forze di reazione rapida** è cruciale e richiede una **maggiore interoperabilità**. E sotto tale profilo si ricorda il **ruolo dei raggruppamenti tattici dell'UE** (*Battlegroups*) a proposito dei quali la conferenza ha formulato raccomandazioni agli Stati membri (*vedi supra*);
- ricordato l'impegno degli Stati membri a aumentare i **finanziamenti** in tema di **ricerca nel settore della difesa al 2% del totale degli stanziamenti nazionali per la difesa**.