



Deliberation Workshop

*Quale politica estera e di difesa comune in vista del Consiglio europeo di dicembre e le elezioni del Parlamento europeo del 2014?*

Foyer del Teatro Regio, Torino - 9 novembre 2013

## BACKGROUND PAPER

**L'UNIONE EUROPEA  
NELLO SCENARIO DI SICUREZZA INTERNAZIONALE:  
CAPACITÀ, STRATEGIE E LEGITTIMITÀ**

A cura di



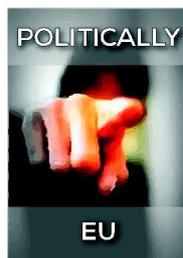
In collaborazione con:



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI TORINO



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO



[www.politically.eu](http://www.politically.eu)  
CONOSCERE  
PER  
DELIBERARE



FUTOUR

Media partner:



Questo documento è stato prodotto dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma con il contributo di Gianni Bonvicini, Alessandro Marrone, Ferdinando Nelli Feroci, Michele Nones, Nicoletta Pirozzi e Stefano Silvestri. Gli autori ringraziano Lucio Battistotti e Roberta Talarico (Rappresentanza in Italia della Commissione europea), Fulvio Attinà (Università di Catania), Flavio Brugnoli (Centro Studi sul Federalismo e Compagnia di San Paolo), Marco Brunazzo (Università di Trento) e Umberto Morelli (Università di Torino e Centro Studi sul Federalismo) per i loro utili commenti ed osservazioni.

## 1. La difesa europea in affanno

L'integrazione tra gli Stati membri dell'Unione europea (Ue) nel campo della difesa non ha registrato significativi progressi negli ultimi anni, deludendo le aspettative suscitate dal Trattato di Lisbona. Perché dunque interrogarsi oggi su possibili passi in avanti? Il motivo principale è in realtà semplice: i bilanci pubblici non sono più in grado di finanziare l'inefficiente *status quo*. La maggior parte dei paesi europei è da anni colpita dalla crisi economica, la politica di austerità ha tagliato i bilanci della difesa tanto quanto - se non più di - altri comparti della spesa pubblica, e non c'è alcuna prospettiva di futuri aumenti.

Come sottolineato da un documento predisposto dal Centro Studi sul Federalismo (CSF) e dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) su "I costi della non-Europa della difesa",<sup>1</sup> e da un successivo documento dello IAI su "*More Europe on Defence or No Europe*"<sup>2</sup>, tale situazione ha un costo per i governi e i cittadini europei, sia dal punto di vista economico, ossia fondi pubblici usati in modo inefficiente, che da quello politico, in termini di capacità militari progressivamente inefficaci e quindi inutilizzabili ai fini della politica di difesa.

Nell'attuale panorama di sicurezza internazionale, caratterizzato da forti squilibri, incertezze ed inefficienze, le potenze tradizionali si trovano di fronte ad un grave dilemma strategico. Ciò vale in particolare per l'Europa, che, a differenza degli Stati Uniti, non dispone di analoghe risorse economiche e militari né di analogo sistema centralizzato di governo, ma, nello stesso tempo, è più vicina ed esposta alle aree di crisi in Asia ed in Africa, è più dipendente dal buon funzionamento del commercio internazionale, e in particolare dalle importazioni di energia provenienti da aree delicate come il Medio Oriente e il Nord Africa e dalla Russia. La prospettiva per l'Ue allo stato attuale delle cose sembrerebbe dunque essere quella di una cessione progressiva di potere e di ruolo, a favore di attori statuali tradizionali ed emergenti, ma anche di organizzazioni regionali come la Nato.

Quattro campanelli di allarme lo dimostrano:

- Il primo si riferisce alla progressiva perdita di capacità operative delle forze armate europee, dovuta essenzialmente alle crescenti difficoltà dei bilanci nazionali di continuare a finanziare i necessari investimenti, la trasformazione e l'addestramento delle forze e le gravose missioni internazionali. La frammentazione nazionale della spesa rende tale crisi più profonda e rapida.
- Il secondo è collegato ai problemi creati dall'applicazione insoddisfacente del Trattato di Lisbona. Siamo in presenza di un'occasione mancata, responsabile della progressiva perdita di credibilità internazionale e strategica dell'Ue, malgrado i molteplici impegni e responsabilità ancora oggi garantiti dai singoli paesi europei. L'assenza di un quadro politico comune e di strumenti

---

<sup>1</sup> Valerio Briani, *I costi della non-Europa della difesa*, Rapporto congiunto del Centro studi sul federalismo (CSF) e dell'Istituto affari internazionali (IAI), aprile 2013, [http://www.iai.it/pdf/CSF-IAI\\_nonEuropadifesa\\_aprile2013.pdf](http://www.iai.it/pdf/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf).

<sup>2</sup> Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *More Europe on Defence or No Europe*, IAI, giugno 2013, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1303.pdf>.

decisionali coerenti e forti vanifica in larga misura le imprese dei singoli paesi, diminuendone la credibilità e frammentando la politica di gestione delle crisi.

- Il terzo riguarda l'aspetto della cooperazione nel settore della ricerca e delle tecnologie, dominata dalla confusione crescente dei programmi e degli attori istituzionali e dalla conseguente dispersione delle risorse, con la prospettiva di una rapida perdita di capacità tecnologiche, innovative e industriali da parte di tutti i paesi europei.
- Il quarto verte sulla difficile questione di come mantenere in vita una base industriale europea altamente competitiva e in grado di soddisfare le necessità delle forze armate e delle politiche della difesa e della sicurezza. Malgrado un'iniziale razionalizzazione delle grandi imprese europee, permane l'identità strutturale nazionale delle diverse basi industriali. Questa dimensione però si sta rivelando del tutto insufficiente, soprattutto in un mercato internazionale sempre più globalizzato.

### 1.1 Più Europa nel settore della difesa

I suddetti quattro elementi - militare, istituzionale, tecnologico e industriale - vanno considerati sia singolarmente sia come parte di un quadro di insieme. Singolarmente, sono possibili e auspicabili passi in avanti attraverso misure *ad hoc* considerando le specificità di ogni elemento, misure che sebbene abbiano spesso carattere tecnico sono in ultima analisi politiche e ritenute fortemente sensibili dagli Stati membri.

- In ambito militare, i paesi europei non sono ancora riusciti a elaborare credibili formule di *pooling and sharing* delle forze loro rimaste, né riescono ad utilizzare i pochi strumenti comuni che pure hanno creato, come gli *European Battle Groups*. È sorprendente e preoccupante che non si sia raggiunto neanche un accordo per coordinare i tagli e i risparmi resi necessari a livello nazionale, così da non perdere del tutto, almeno collettivamente, capacità e specializzazioni che potrebbero rivelarsi preziose. Una maggiore integrazione operativa e di bilancio consentirebbe, senza incrementi della spesa complessiva, di ovviare a tutti questi problemi e di disporre delle capacità necessarie. Un maggiore coordinamento con analoghe iniziative intraprese nell'ambito della Nato aiuterebbe inoltre ad evitare inutili sovrapposizioni e dispersione delle risorse.
- A livello istituzionale, una struttura permanente e integrata per la pianificazione, comando e controllo di missioni militari e civili, un bilancio comune per investimenti nella difesa, una leadership più forte dell'Alto rappresentante sono tutti passi in avanti necessari e possibili. Uno dei nodi da sciogliere riguarda la decisione se avviare o meno una o più PeSCo (*Permanent Structured Cooperation* – Cooperazione Strutturata Permanente) tra i paesi disponibili e dotati di capacità adeguate. L'ostacolo maggiore sino ad oggi è stata la difficoltà di ottenere il consenso preventivo dei Paesi membri più significativi sotto il profilo delle capacità militari. Si tratta di verificare condizioni e incentivi adeguati per realizzare la novità offerta dalla PeSCo: la possibilità di andare avanti con gruppi ristretti di paesi senza bisogno di decisioni unanimi.

- Sul fronte tecnologico, malgrado l'esistenza di alcuni quadri di riferimento comuni europei, la sostanza è l'assenza di una politica comune europea di *Research and Technology* (R&T), al di là delle iniziative prese nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency*, Eda) (limitate dallo scarso impegno finanziario dei paesi partecipanti). Un palliativo è offerto dai programmi di ricerca sulla sicurezza e sullo spazio finanziati dall'Ue e dall'Agenzia spaziale europea (*European Space Agency*, Esa), che puntano allo sviluppo di importanti tecnologie "duali", utilizzabili sia nel settore civile sia in quello della sicurezza e difesa. Sarebbe però necessario andare oltre la situazione attuale e pianificare con cura una strategia di ricerca e sviluppo che si accompagni all'individuazione e definizione dei sistemi e dei requisiti tecnici duali necessari per la futura sicurezza e difesa europea. Senza un tale sforzo le sinergie, pur restando utili, saranno più che altro occasionali.
- In ambito industriale, l'Ue sta faticosamente perseguendo la realizzazione di un effettivo mercato unico europeo della difesa e della sicurezza, almeno per quel che riguarda le regole della concorrenza e alcuni aspetti della regolazione dei controlli sui trasferimenti intra-comunitari. E', quindi, necessario un più efficace monitoraggio dell'attuazione delle due direttive Ue sul mercato della difesa, per incoraggiare tutti i paesi a garantire la piena messa in atto della normativa europea. In ogni caso siamo ancora lontani da quella pianificazione e definizione comune dei bisogni e dei requisiti che solo potrà consentire una efficace integrazione della base industriale europea e la sua razionalizzazione. Il processo potrebbe essere innescato da alcuni significativi programmi comuni europei che coinvolgano i principali segmenti industriali e che siano co-finanziati dall'Ue, un impegno all'acquisizione di mezzi "europei", alcune forme straordinarie di finanziamento, quale ad esempio la rinuncia al pagamento delle *royalties* dovute ai governi europei e la defiscalizzazione degli acquisti di prodotti europei.

Il 24 luglio scorso, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione "Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente", nella quale si delinea l'intenzione di attivare un più stretto monitoraggio nell'applicazione delle regole del mercato della difesa e avviare una riflessione comune sulla sicurezza degli approvvigionamenti; si propongono misure a sostegno della competitività dell'industria della difesa (e, in particolare delle piccole e medie imprese); si promuove la ricerca volta a rafforzare l'innovazione; si definiscono le priorità strategiche per la politica spaziale e per favore del risparmio energetico.

Molte altre iniziative sono possibili, ma una cosa sembra certa: è necessario non sprecare l'occasione del prossimo Consiglio europeo di fine anno, ed arrivare quindi ad esso avendo ben presenti una serie di decisioni e di iniziative che possano far compiere all'Ue il salto qualitativo per innescare un processo che si continui a sviluppare negli anni successivi.

## 2. Nuove priorità nella politica estera di sicurezza dell'Ue

Il quadro strategico internazionale sta cambiando rapidamente. L'emergere di una potenza cinese caratterizzata da un forte nazionalismo, insieme con l'approccio fortemente "realpolitico" e spesso antagonista adottato dal governo di Mosca, rendono più difficile e incerta la governabilità delle crisi regionali e indeboliscono il sistema delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali. Gli Stati Uniti restano la maggiore potenza mondiale, e anche la potenza "indispensabile" per mantenere la pace e la sicurezza globale, ma non sono in grado, e probabilmente non sono neanche più intenzionati, ad esercitare un ruolo egemone. Il sistema internazionale è maggiormente integrato a livello economico, finanziario, delle comunicazioni e dell'informazione, ma è fortemente frammentato quando si tratta di usare la forza armata ed esercitare funzioni di governo. Lo "*individual empowerment*" verificatosi con la diffusione capillare delle tecnologie informatiche e di comunicazione fragilizza tutti i sistemi politici tradizionali, e accelera i processi di mutamento sociale e politico. Grandi aree del pianeta rischiano di cadere in uno stato di semi-anarchia, criminalità e guerra civile, mentre la crisi economica aggrava le tensioni sociali, contribuendo ad alimentare l'insofferenza e la protesta delle popolazioni, anche in paesi generalmente ritenuti più stabili.

Non è ancora stata individuata una ricetta, una strategia, per affrontare con successo questo insieme di crisi, che vengono gestite faticosamente, spesso esigendo gravosi sacrifici economici e umani, in termini di vittime sia civili che militari. Una cosa però è chiara: mentre la distribuzione della ricchezza a livello internazionale sta rapidamente evolvendo a favore dei paesi del G-20, a scapito del più ristretto club del G-7, su questi ultimi cade un peso sproporzionato dei costi di gestione del sistema. Le nuove potenze emergenti restano ai margini e non assumono responsabilità e oneri proporzionati alla loro nuova importanza – e ai benefici che traggono dal sistema internazionale stesso. Ciò non avviene per caso. Il sistema internazionale viene largamente percepito come un modello "occidentale" di governo, con il quale non c'è grande affinità. Certamente è vero che questo sistema ha lavorato a favore dell'Occidente (anche se non solo) e che ancora le funzioni di governo al suo interno vedono una presenza maggioritaria delle potenze tradizionali. Tuttavia non è chiaro da cosa dovrebbe essere sostituito e come, e se le potenze emergenti (o già emerse) siano pronte ad esercitare un ruolo analogo e a preoccuparsi di un analogo largo consenso.

In questa situazione, l'Ue afferma di essere intenzionata a svolgere un ruolo di primo piano per garantire democrazia, sviluppo e sicurezza nel suo immediato vicinato, a partire dalla sponda sud del Mediterraneo, che è stata caratterizzata da una grave crisi di governabilità. Le proteste popolari partite da Tunisia ed Egitto hanno avuto forti motivazioni economiche, sociali e libertarie. D'altro canto anche questi mutamenti comportano dei rischi, dal possibile cambiamento degli orientamenti di politica estera dei paesi coinvolti, in particolare per quel che riguarda il conflitto isrealo-palestinese, fino al rafforzamento dei movimenti politici di matrice religiosa e fondamentalista. Inoltre, i conflitti in Libia prima e in Siria poi hanno evidenziato nuove prospettive politiche, caratterizzate dal ruolo sempre più incisivo di attori regionali locali, da organizzazioni regionali quali il Consiglio di cooperazione del Golfo e la Lega degli stati arabi, e il riaffermarsi di potenze tradizionali quali la Russia.

Il tradizionale modello “euro-mediterraneo”, concepito negli anni ’90 e poi variamente adattato e declinato a seconda delle circostanze (come politica di vicinato o come Unione per il Mediterraneo, eccetera) è entrato in profonda crisi. L’Ue non è più l’unico grande attore economico e commerciale presente in un’area dove, a parte gli Stati Uniti, sono sempre più attive potenze come la Russia, la Cina, il Giappone, il Brasile e l’India. Un paese “mediterraneo” tradizionalmente legato agli Stati Uniti e all’Europa, la Turchia, sta sviluppando ambizioni di presenza e iniziativa autonoma, a volte in contrasto con gli interessi europei. I paesi rivieraschi africani e mediorientali sono sempre più strettamente collegati con il loro retroterra geografico, culturale e religioso, come il Sahel, il Corno d’Africa e il Golfo. Qualsiasi strategia che ignori o sottovaluti questa realtà più ampia, articolata e complessa del solo “euro-mediterraneo” è chiaramente insufficiente e fuori fase.

## **2.1 Una strategia europea per la democrazia, lo sviluppo e la sicurezza nel Mediterraneo**

Occorre una nuova politica europea per il Medio Oriente ed il Mediterraneo che superi i limiti della Strategia europea di sicurezza del 2003, pur mantenendone l’impostazione che identifica le principali sfide globali e minacce di fondo, insieme agli obiettivi strategici ed implicazioni politiche per l’Europa, e quelli della politica euro-mediterranea nelle sue varie declinazioni. In questa direzione, i governi di Svezia, Italia, Spagna e Polonia hanno promosso un’iniziativa nel corso del 2012 per la definizione di una nuova *European Global Strategy*, che sia in grado di ripensare il ruolo dell’Ue nel mondo, con un’attenzione particolare al vicinato meridionale.<sup>3</sup>

La politica verso il Mediterraneo deve partire dall’identificazione delle nuove priorità emerse nel campo della sicurezza e acquistare profondità strategica, includendo quanto meno l’Africa sahariana, il Corno d’Africa e il Golfo. In questa vasta area l’Ue, pur economicamente rilevante, non è il solo attore strategico, né è più il “modello di riferimento” economico e/o politico dei suoi interlocutori: è quindi necessario impostare una strategia diversa da quella che, in passato, ma in parte ancora oggi, pretendeva di “guidare” l’evoluzione economica e politica degli interlocutori verso un modello “eurocentrico”.

La questione primaria da risolvere, per l’Ue è come e quanto sia possibile accettare o anche favorire il mutamento di queste società e allo stesso tempo mantenere un livello accettabile di sicurezza. E’ certo interesse dell’Ue riaffermare con forza il suo interesse ad aiutare i processi di modernizzazione e democratizzazione, sino al punto di attuare politiche di discriminazione positiva a favore di quei paesi che compiano passi più significativi nella prima, e auspicabilmente anche nella seconda, direzione, così da istaurare con essi dei partenariati strategici. Tuttavia, è anche necessario modulare la condizionalità alla base del dialogo e della cooperazione regionale.

Nel contempo, si dovrà delineare una strategia di sicurezza dell’Ue inclusiva di capitoli molto diversi tra loro quali:

---

<sup>3</sup> L’IAI, in collaborazione con altri tre istituti di ricerca – Polish Institute of International Affairs (PISM), Real Elcano Istituto e Swedish Institute of International Affairs (UI) – sono stati incaricati dai governi dei paesi di appartenenza di redarre un rapporto su “Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World” ([www.europeanglobalstrategy.eu](http://www.europeanglobalstrategy.eu)).

- la lotta alla proliferazione nucleare e delle armi di distruzione di massa e la prospettiva di accordi regionali di trasparenza, reciproca fiducia, controllo degli armamenti e disarmo;
- il contrasto al terrorismo, e la gestione di crisi regionali complesse come la Somalia, lo Yemen e la minaccia terroristica nel Sahara;
- la lotta alla criminalità organizzata e alle sue reti transnazionali, inclusa la pirateria, il commercio della droga, il riciclaggio;
- il problema delle migrazioni, legali e illegali, il loro controllo e la loro gestione, al di là del solo contrasto, in ambito bilaterale e multilaterale;
- il contenimento delle ambizioni regionali dell'Iran e la dissuasione delle sue ambizioni nucleari, ma anche la costruzione di un sistema di sicurezza regionale che consenta di affrontare problemi di interesse comune (come la lotta alla criminalità della droga o l'Afghanistan), nonché di incoraggiare la società civile iraniana;
- la ripresa del processo di pace arabo-israeliano e la complessa questione palestinese;
- la sicurezza energetica, sia dal punto di vista della continuità delle esportazioni di petrolio e gas naturale che dal punto di vista della stabilità dei prezzi a fronte delle speculazioni finanziarie;
- la questione dell'acqua e della sua disponibilità ai fini di soddisfare i bisogni della popolazione e quelli dello sviluppo economico.

Il Mediterraneo, come il Medio Oriente e l'Africa sub-sahariana, è entrato a pieno titolo in un processo di globalizzazione che coinvolge gli interessi e la presenza di molte altre potenze. Ciò richiede un approccio di alto profilo politico che favorisca un dialogo rispettoso delle realtà regionali. Per quanto possibile esso dovrà anche riconoscere il ruolo di organizzazioni quali la Lega Araba, l'Unione Africana o il Consiglio di Cooperazione del Golfo, nella misura in cui queste saranno disponibili ad un approccio strategico collaborativo.

Tale dialogo dovrebbe estendersi anche alle potenze esterne che hanno interessi strategici nell'area, a cominciare dagli Stati Uniti, senza dimenticare quelle che tornano a mostrare interesse per il Mediterraneo o lo stanno scoprendo, quali la Russia e la Cina. Un ruolo di particolare importanza sarà giocato dalla Turchia, che resta, quali che siano i suoi orientamenti, un interlocutore privilegiato della strategia europea e un partecipante a pieno titolo delle politiche che ne conseguiranno. Un'eguale attenzione dovrebbe essere rivolta ad Israele in modo che tale strategia non appaia pronta a sacrificare le sue fondamentali esigenze di sicurezza.

### **3. Il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali dopo Lisbona nel processo decisionale europeo**

Da quando l'Unione Europea ha cominciato ad assumere un ruolo in materia di sicurezza e difesa, il dibattito sulla legittimità e sul controllo democratico all'interno dell'Unione si è esteso fino ad includere tali ambiti. Ciò si è rivelato particolarmente vero a partire dalle prime missioni legate alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc), iniziate nel 2003. Se le caratteristiche basilari di quello che generalmente si definisce "deficit democratico" con riferimento ai processi decisionali dell'Ue

valgono anche per i settori della sicurezza e della difesa, questi ultimi si differenziano tuttavia dalle altre aree per alcuni elementi.

In primo luogo, i settori della sicurezza e della difesa sono stati tradizionalmente contraddistinti da un più alto livello di segretezza rispetto agli altri non solo a livello di Unione europea ma anche a livello nazionale. In secondo luogo, queste politiche richiedono processi decisionali più rapidi, poiché i decisori operanti nella politica estera devono spesso affrontare eventi e crisi inaspettati. Inoltre, pur con tutti i cambiamenti introdotti a partire dal Trattato di Maastricht, la politica di sicurezza e difesa resta principalmente una politica intergovernativa. In particolare, in assenza di un esercito europeo, la Psdc deve contare su forze nazionali che sono dispiegate dai governi nazionali, come e quando richiesto, per essere impiegate sotto il “cappello” dell’Ue.

Ogni Stato membro conserva perciò il potere di decidere se schierare o meno le proprie truppe per le missioni dell’Ue. Vanno altresì sottolineate le differenze tra le opinioni pubbliche nazionali rispetto alle questioni relative alla sicurezza e alla difesa europea. Ad esempio, 59% dei britannici sono favorevoli al ricorso all’uso della forza, mentre l’83% degli spagnoli e il 79% degli italiani risultano contrari. Percentuali alte di cittadini in Portogallo (54%), Spagna (52%), Francia (50%) e Italia (49%) vedono con favore un approccio più indipendente dell’Europa rispetto agli Stati Uniti, ma solo il 21% in Romania e il 26% in Polonia. Il 57% della popolazione in Francia, il 53% in Gran Bretagna, il 52% in Polonia e il 50% in Olanda si sono espressi a favore di un mantenimento del livello attuale di spesa per la difesa. 56% in Spagna, 53% in Italia e 48% in Slovacchia preferirebbero invece una riduzione dei costi.<sup>4</sup>

Potremmo quindi essere indotti a concludere che la legittimità e il controllo democratico della Psdc dovrebbe essere garantita principalmente a livello nazionale. Questa opzione, tuttavia, comporta una serie di problemi. In primo luogo, i poteri e il *modus operandi* dei parlamenti nazionali dei diversi Stati Membri differiscono ampiamente gli uni dagli altri. In secondo luogo, esistono molti problemi politici e istituzionali che ostacolano il controllo democratico nazionale in materia di Psdc. Uno di questi risiede nel fatto che le politiche di sicurezza e difesa hanno subito una radicale trasformazione e sono ora concentrate sulla proiezione della sicurezza all’estero, piuttosto che sulla difesa del territorio. Se la decisione di autorizzare lo schieramento di truppe nazionali resta nelle mani degli Stati membri, la decisione di promuovere una missione europea è presa a livello Ue.

Il Parlamento Europeo (Pe) ha tradizionalmente avuto un ruolo estremamente limitato nel controllare la politica di sicurezza e difesa, ma il Trattato di Lisbona ha introdotto numerosi cambiamenti che ne rafforzano le prerogative. Inoltre, il Pe ha saputo trarre vantaggio dal dibattito tra le istituzioni dell’Ue in merito alla creazione del Servizio europeo per l’azione esterna (Seae), cercando di ottenere maggiori poteri di controllo, sia sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune (Pesc), sia sulla Psdc. Oltretutto, il Pe ha una *vision d’ensemble* della Psdc, che i parlamenti nazionali non possono avere. Se guardiamo ai partiti europei rappresentati nel Parlamento europeo, va notato che il Partito popolare europeo (Ppe) e l’Alleanza dei democratici e dei liberali per l’Europa

---

<sup>4</sup> Vedi *Transatlantic Trends 2013. Key findings*, The German Marshall Fund of the United States, September 2013, <http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/>.

(Alde) sembrano essere i più entusiasti rispetto alla Pesc e alla Psdc riformate dal Trattato di Lisbona. I socialisti tendono a sottolineare l'importanza delle innovazioni introdotte in ambito Pesc, ma restano critici rispetto alla necessità di un rafforzamento della dimensione militare della Psdc.<sup>5</sup>

### 3.1 Più legittimità democratica per la sicurezza e difesa europee<sup>6</sup>

Realizzare meccanismi adeguati che assicurino legittimità e controllo democratico in materia di politica di sicurezza e difesa è una condizione di primaria importanza. Lo schieramento delle truppe nazionali nelle missioni sotto il cappello dell'Ue rende senza dubbio importante per il Parlamento Europeo accrescere il proprio potere di scrutinio sulla Psdc. Questo è reso ancor più vero dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha creato nuove istituzioni in materia di politica estera, di sicurezza e difesa, in particolare l'Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione europea (Ar/Vp) e il Servizio europeo per l'azione esterna, in cui gli elementi sovranazionali e quelli intergovernativi sono strettamente interconnessi, al fine di rafforzare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea.

Per raggiungere questi obiettivi, dovrebbero essere attuate le seguenti misure:

- se è vero che sarebbe estremamente difficile superare le differenze politiche, istituzionali e culturali tra gli Stati membri, è però importante far conoscere ampiamente le pratiche più efficaci. Inoltre, quegli Stati membri che non hanno creato meccanismi adeguati che assicurino il controllo parlamentare delle politiche di sicurezza e difesa, dovrebbero sforzarsi in tal senso;
- è importante che i rappresentanti dei parlamenti nazionali si riuniscano regolarmente con i parlamentari europei per assicurare un adeguato scambio di opinioni e di pratiche sulle questioni della difesa tra i livelli europeo e nazionale. In particolare, dovrebbero essere potenziati i consessi esistenti deputati alla cooperazione interparlamentare, come Cosac e Cofacc;
- una relazione operativa ed efficace deve essere stabilita tra l'Ar/Vp e il Pe, in modo che quest'ultimo venga debitamente informato, in accordo con le proprie prerogative, sui principali aspetti e le scelte fondamentali di Politica estera, di sicurezza e di difesa, comprese le missioni;
- il modo migliore per garantire la legittimità democratica e il controllo della Psdc è quello di stabilire forme di controllo politico da parte degli organismi parlamentari sull'esecutivo. Questo presuppone una maggiore consapevolezza da parte dei partiti politici rispetto al dibattito sulla difesa comune, assegnando

---

<sup>5</sup> Vedi Enrico Calossi and Fabrizio Cotichia, *The Role of Europarties in Framing the European Union Foreign and Security Policy*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) Working Papers, 2013/03. Vedi anche Angelos-Stylianos Chrysogelos, *Europarties and EU Foreign Policy: Does the EU Party System Structure CFSP Issues and How?*, Paper prepared for the ECPR General Conference, Bordeaux, September 2013.

<sup>6</sup> Vedi Michele Comelli, "Il controllo democratico della Psdc e il ruolo del Parlamento Europeo", in Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi e Stefano Silvestri (a cura di), *L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità*, IAI Quaderni, English series, n. 19, novembre 2010.

ai partiti europei la responsabilità di promuovere il riesame delle decisioni assunte a livello nazionale;

- infine, i partiti nazionali ed europei dovrebbero compiere uno sforzo ulteriore per ampliare e rendere più efficace la comunicazione con i cittadini riguardo agli obiettivi e agli strumenti della Psdc, cercando di instaurare un dialogo diretto sui grandi temi europei, soprattutto in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel 2014.

#### **4. Punti aperti e domande che verranno trattate attraverso il MODI', Mosaico Digitale<sup>7</sup> (vedi ulteriori proposte nell'Allegato)**

##### ***4.1 Una difesa europea***

I recenti tagli ai bilanci della difesa dei paesi membri dell'Unione europea rendono il mantenimento di adeguate capacità militari impossibile a livello nazionale. Inoltre, la non-Europa della difesa impone costi rilevanti sia di tipo economico che politico. Solo una maggiore integrazione europea dei singoli strumenti militari può garantire efficacia ed efficienza.

*Quali sono le principali misure che possono garantire il raggiungimento di maggiori livelli di integrazione e razionalizzazione della base industriale europea salvaguardando le capacità tecnologiche e industriali europee?*

##### ***4.2 Nuova strategia europea per il Mediterraneo***

I mutamenti degli equilibri internazionali e le trasformazioni politiche che hanno caratterizzato i paesi del vicinato europeo rendono particolarmente urgente identificare le nuove priorità nel campo della sicurezza ed elaborare una nuova strategia dell'Ue verso il Mediterraneo e il Medio Oriente, affinché gli inevitabili mutamenti non producano nuove crisi internazionali e non alimentino nuove minacce.

*Come equilibrare la necessità di assicurare sicurezza e stabilità nel vicinato europeo e il sostegno alle trasformazioni in senso democratico delle società arabe?*



<sup>7</sup> Il Modì, Mosaico Digitale | di FUTOUR è un sistema di brainstorming e deliberazione digitale che consente la visualizzazione, raccolta istantanea e sintesi delle idee che vengono discusse e proposte dai partecipanti suddivisi nei gruppi di lavoro del Deliberation Workshop. <http://www.futour.it>

### ***4.3 Legittimità democratica per la Pesc/Psdc***

Il problema del controllo democratico sulle politiche dell'Ue è reso più urgente dalle accresciute competenze europee negli ambiti di azione estera, di sicurezza e di difesa e richiede un ruolo rafforzato del Parlamento europeo e una maggiore cooperazione interparlamentare.

*Come è possibile assicurare una partecipazione più attiva e consapevole dei cittadini europei alle scelte di politica estera, di sicurezza e di difesa prese a livello europeo?*





## ***ALLEGATO***

### ***PROPOSTE DI DOMANDE/QUESTIONI CHIAVE:***

#### **Sessione 1: L'industria della difesa come volano per la crescita: una Maastricht della difesa?**

##### 1.1 Rilevanza dell'Europa per la difesa italiana

- Quali sono gli interessi strategici dell'Italia?
- Quali capacità militari può mettere a disposizione l'Italia per contribuire alle missioni PSDC (i.e. rifornimento in volo)? Che benefici sono collegati all'acquisizione e alla gestione europea delle capacità nazionali?
- E' vantaggioso affidare all'Unione europea (Commissione europea o altre istituzioni) il compito di sviluppare e gestire nuove capacità per conto degli Stati membri?

##### 1.2 Rafforzamento della competitività dell'industria italiana della difesa nel mercato globale

- In quali settori l'industria italiana della difesa è più competitiva?
- Dove sono necessari interventi di ristrutturazione e/o consolidamento?
- Quali settori possono beneficiare maggiormente della cooperazione transnazionale, i.e. sistemi aerei pilotati a distanza?
- Cosa si può fare per sostenere l'accesso delle piccole e medie imprese ad altri mercati europei?
- Quali tecnologie sono prioritarie per i bisogni futuri della sicurezza nazionale?
- Come può essere rafforzato il mercato interno europeo nel settore della difesa?
- Ci sono settori nei quali è possibile ipotizzare un procurement comune a livello europeo, ad esempio per consolidare la domanda?

##### 1.3 Varie

- Che ruolo può svolgere la cooperazione strutturata permanente nel coordinare la spesa europea in materia di difesa?
- In che modo si possono ridurre sprechi e duplicazioni nella difesa europea?
- Quali conseguenze sociali possono derivare da una ristrutturazione complessiva delle forze tese a raggiungere un maggiore equilibrio di bilancio?
- Come migliorare l'interoperabilità tra le forze armate europee?
- Come migliorare il livello di sinergia tra le componenti civili e militari nelle operazioni PSDC?

- Anche alla luce del recente Arms Trade Treaty e dei suoi limiti nel regolamentare la vendita di armi a soggetti non-statali, come può l'Europa rafforzare il livello di controllo e trasparenza nel commercio degli armamenti?
- In un contesto di riduzione dei bilanci per la difesa ma di un incremento delle spese per il procurement militare, come rafforzare, a livello europeo, il controllo dei costi dei programmi di armamento a lungo termine?

## **Sessione 2: Quali nuove priorità nella politica estera di sicurezza dell'UE?**

### 2.1 Percezioni delle minacce alla sicurezza e cooperazione europea

- Quali sono i punti di forza e le debolezze della Politica di sicurezza e difesa comune dell'UE da una prospettiva italiana?
- Quali minacce alla sicurezza nazionale, ad esempio provenienti dal Vicinato del sud, richiederebbero maggior supporto dagli altri Stati membri dell'UE e/o dalla PSDC?
- C'è la necessità di una maggiore cooperazione regionale tra Stati membri che condividono preoccupazioni simili per la propria sicurezza, ad esempio nel bacino del Mediterraneo?
- Come rendere condivise a livello Europeo le politiche di gestione e controllo dei flussi migratori, fino ad ora largamente affidate agli Stati nazionali?
- Come coordinare la difesa dei confini europei con la politica di accoglienza dei rifugiati politici e di rispetto dei diritti umani?

### 2.2 Rafforzamento interno e proiezione strategica globale

- Come superare le resistenze nazionali ed arrivare a nuove definizioni condivise dell'interesse europeo e della minacce alla sicurezza europea?
- Come promuovere efficacemente una cultura strategica condivisa a livello europeo?
- Come sfruttare le potenzialità inesprese dal sistema post-Lisbona volte ad incrementare il livello di cooperazione?
- Come può la politica estera e di sicurezza europea ridurre il divario tra ambizioni e capacità?
- In che modo affrontare le cause (economiche, politiche e militari) dell'inazione europea nella gestione delle crisi?
- Come ripensare l'approccio di molte missioni europee nell'ambito della riforma del settore della sicurezza?
- Come può l'Europa superare il rischio dell'irrilevanza strategica nei prossimi decenni?
- Come può l'UE adottare un approccio condiviso per una riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU?

## **Sessione 3: Il ruolo del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali dopo Lisbona nel processo decisionale in ambito PESC/PSDC**

- Gli attori politici assegnano lo stesso significato agli stessi termini (pace, difesa, diritti umani, ecc...)? Come costruire un linguaggio comune, che non sia unanimità, bensì capacità di reciproca comprensione?

- Quali opportunità si aprirebbero se le nuove sfide sulla scena globale spingessero i partiti ad affrontare le fratture sociali in modo transnazionale?
- Accanto al tradizionale asse Europeismo-Atlantismo, quale ruolo può giocare il nuovo scenario Mediterraneo tra le questioni di politica estera nell'agenda dei partiti europei?
- Come favorire una riflessione dei partiti nazionali e di quelli europei su scelte politiche di lungo periodo?
- I rapporti con la Russia rappresentano una questione divisiva per i partiti dei paesi membri?
- I rapporti transatlantici rappresentano una questione divisiva per i partiti dei paesi membri?