



# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La cooperazione nella difesa  
ed il Consiglio europeo di dicembre:  
la situazione e le opzioni per l'Italia

n. 87 - dicembre 2013

Approfondimenti

A cura dello IAI (Istituto Affari Internazionali)

# **La cooperazione nella difesa ed il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l'Italia**

*di Alessandro Marrone e Alessandro Riccardo Ungaro\**

a cura dello IAI  
(Istituto Affari Internazionali)

Dicembre 2013

---

\* Alessandro Marrone è Ricercatore nell'Area Sicurezza e Difesa dello Istituto Affari Internazionali (IAI), Alessandro Ungaro è Ricercatore Junior nell'Area Sicurezza e Difesa dello IAI.

## ***Executive Summary***

La politica di difesa è volta innanzitutto a tutelare la sicurezza dell'Italia e a proteggere e promuovere gli interessi nazionali. Il Consiglio europeo di Bruxelles che il 19 e 20 dicembre prossimi si occuperà di questioni di difesa rappresenta una tappa importante in un processo che influenzerà il mantenimento, lo sviluppo e la condivisione a livello europeo di capacità militari e di risorse industriali.

Il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009 ha rafforzato e riformato in modo significativo la competenza dell'Unione in fatto di politica di sicurezza e difesa, e gli attori istituzionali UE che contribuiscono alla *Common Security and Defence Policy* (CSDP). Allo stesso tempo, le missioni civili e militari dell'Ue sono state nell'ultimo decennio l'aspetto più visibile, ed in una certa misura efficace, della CSDP. L'Ue e la Nato condividono oggi 23 Paesi membri, ma il rapporto tra i due soggetti rimane problematico nonostante un parziale miglioramento negli ultimi anni.

La crisi finanziaria ed economica e le relative politiche di austerità messe in atto dai paesi Ue stanno avendo una serie di effetti negativi importanti sui bilanci della difesa nazionali e sulle capacità militari europee. Anche per affrontare tali effetti, l'Unione ha avviato iniziative di *Pooling & Sharing*, ovvero un insieme di tentativi di mettere in comune capacità militari da parte dei Paesi Ue che volontariamente decidono di cooperare tra loro in un certo campo, ma finora con modesti risultati.

Sul piano industriale, nel 2012 il settore europeo dell'aerospazio, difesa e sicurezza ha registrato un fatturato di 96 miliardi di euro, occupando direttamente circa 400.000 addetti e creando fino a 960.000 posti di lavoro indiretti. L'azione della Commissione Europea al riguardo si è concretizzata nello sviluppo e nell'introduzione di politiche e strumenti volti a rendere il mercato della difesa più integrato, efficiente ed competitivo, agendo sul quadro normativo. L'Agenzia europea di difesa si è progressivamente interessata al rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa, rispetto sia al lato "domanda" del mercato – i programmi di ricerca, sviluppo e acquisizione degli equipaggiamenti militari – sia al lato "offerta".

Il Consiglio europeo si occuperà di tre gruppi di temi, i cosiddetti "cluster": CSDP, capacità militari, industria della difesa. Tra gli stati membri, l'Italia è stata parte attiva in questo dibattito, sia in ambito multilaterale sia tramite iniziative nazionali quali il documento *More Europe* elaborato congiuntamente da Ministero degli Affari esteri e Ministero della Difesa. Da parte delle istituzioni Ue, la Commissione Europea ha pubblicato una Comunicazione sul mercato della difesa lo scorso luglio, mentre l'Alto Rappresentante per la CSDP, Catherine Ashton, ha pubblicato nei mesi scorsi due rapporti in vista del Consiglio Europeo.

E' interesse dell'Italia avere un ruolo propositivo su tutti e tre i "clusters" del prossimo Consiglio Europeo, e varie opzioni sono possibili in uno scenario di cooperazione rafforzata ed integrazione che non esclude comunque la competizione tra i Paesi membri nel portare avanti le proprie priorità.

## Indice

### Introduzione

#### Capitolo 1 – *La Common Security and Defence Policy (CSDP)*

- 1.1 Il quadro normativo ed istituzionale p. 5
- 1.2 Le missioni nell'ambito della *Common Security and Defence Policy (CSDP)* p. 6
- 1.3 I rapporti con la NATO p. 6

#### Capitolo 2 – Le capacità militari europee

- 2.1 Gli effetti dell'*austerity* sullo strumento militare dei Paesi europei p. 8
- 2.2 I tentativi di *Pooling and Sharing* p. 9

#### Capitolo 3 – Il mercato e l'industria della difesa

- 3.1 L'industria europea dell'aerospazio, sicurezza e difesa p. 11
- 3.2 Il mercato globale e le esportazioni europee p. 12
- 3.3 Il ruolo della Commissione europea rispetto al mercato della difesa p. 13
- 3.4 I *forum* e le istituzioni di riferimento p. 13

#### Capitolo 4 – Il Consiglio europeo ed il ruolo dell'Italia

- 4.1 La preparazione del Consiglio europeo: le attività degli Stati membri p. 15
- 4.2 La preparazione del Consiglio europeo: le attività delle istituzioni europee p. 16
- 4.3 L'Italia di fronte alla *Common Security and Defence Policy (CSDP)* p. 19
- 4.4 L'Italia e le capacità militari europee p. 21
- 4.5 L'Italia ed il mercato e l'industria della difesa p. 23
- 4.6 L'attività parlamentare in materia p. 24

## Introduzione

La politica di difesa è volta innanzitutto a tutelare la sicurezza dell'Italia e a proteggere e promuovere gli interessi nazionali. Nell'ambito dell'UE, la cooperazione nella difesa è di fondamentale importanza per perseguire tre obiettivi: sviluppare le capacità militari necessarie per operare eventualmente in teatri di crisi, sostenere la posizione complessiva dell'Italia all'interno dell'Unione, mantenere un'industria della difesa che garantisca investimenti in settori ad alta tecnologia e ritorni occupazionali significativi per l'economia italiana.

L'UE, specialmente per le politiche in cui è più forte il ruolo dei governi nazionali come appunto la difesa, si caratterizza per un mix di cooperazione e competizione tra i Paesi membri: cooperazione per perseguire interessi comuni tutelati meglio a livello europeo che a livello nazionale; competizione per porre i propri interessi nazionali al centro dell'agenda europea, e quindi mobilitare le risorse dell'Unione e dei Paesi membri verso la loro tutela e promozione. Per fare un esempio, la sicurezza e stabilità del Nord Africa è un interesse comune per tutta l'Europa, ma la regione del Sahel a sud del Sahara ha ricevuto maggiore attenzione della sponda africana del Mediterraneo perché la Francia è stata più capace di altri Paesi, tra cui l'Italia, nel fare pressione politica affinché l'UE consideri il Mali, piuttosto ad esempio che la Libia, come una priorità per la propria politica di sicurezza e difesa.

In questo contesto, il **Consiglio dei Capi di Stato e di Governo dell'UE che, a Bruxelles, il 20-21 dicembre 2013** si occuperà di questioni di difesa **rappresenta una tappa importante** in un processo che influenzerà il mantenimento, lo sviluppo e la condivisione a livello europeo di capacità militari e di risorse industriali. Il Consiglio europeo si occuperà infatti di tre temi (i cosiddetti "clusters") strettamente collegati: la *Common Security and Defence Policy* (CSDP); le capacità militari; l'industria europea dell'aerospazio, sicurezza e difesa, ovvero la *European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB).

Di nuovo, **interessi comuni e interessi nazionali si incroceranno**, in parte sovrapponendosi e in parte no, così come coesisteranno dinamiche di cooperazione e di competizione tra i Paesi membri, ad esempio per l'indirizzo dei limitati fondi Ue per lo sviluppo di tecnologie *dual-use* (che possono cioè servire per applicazioni sia civili che militari). È pertanto importante che il sistema-Paese Italia, *in primis* Parlamento e Governo, si presenti all'appuntamento con una chiara comprensione delle poste in gioco e delle dinamiche in corso nella difesa, al fine di definire una solida e credibile posizione italiana da portare al tavolo del negoziato con i partner europei.

## Capitolo 1 – La Common Security and Defence Policy (CSDP)

### **1.1 Il quadro normativo ed istituzionale**

Il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009 ha rafforzato e riformato in modo significativo la competenza dell'Unione in fatto di politica di sicurezza e difesa, e gli attori istituzionali Ue che contribuiscono alla CSDP.

L'Unione ha ora la competenza per avviare e gestire non solo missioni umanitarie, missioni di mantenimento o ristabilimento della pace (*peace-keeping/peace-enforcing*), e missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, ma anche **azioni congiunte in materia di disarmo, missioni di consulenza e assistenza militare, missioni di prevenzione dei conflitti e di stabilizzazione post-conflitto, lotta al terrorismo anche attraverso sostegno a Paesi terzi** (articolo 43). Viene inoltre introdotta una "clausola di assistenza reciproca", secondo la quale "qualora uno stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite" (art. 42.7).

La **clausola di assistenza reciproca** ricorda in qualche modo l'Articolo 5 del trattato istitutivo della Nato sulla difesa collettiva, ed anzi è formulata in modo più vincolante per gli Stati Membri dell'Ue di quanto lo sia l'art. 5 per gli Alleati NATO. Rispetto allo sviluppo di capacità militari, il Trattato di Lisbona introduce la "cooperazione strutturata permanente", in base alla quale gli Stati che soddisfano determinati criteri in materia di capacità militari possono sottoscrivere impegni più vincolanti per la realizzazione delle missioni più impegnative dell'Ue, attraverso procedure semplificate e aperte a stati che vogliano aderire successivamente alla cooperazione (art. 42.6 e art. 46).

Il Trattato ha anche rafforzato il ruolo delle istituzioni europee e di alcune figure in particolare, introducendo inoltre dei nuovi soggetti<sup>1</sup>. Fermo restando il ruolo di vertice del Consiglio Europeo, che riunisce i Capi di stato e di governo dei Paesi membri, di fatto un costante ruolo decisionale è esercitato dal Consiglio affari esteri (CAE), presieduto dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. **L'Alto Rappresentante è anche Vice Presidente della Commissione Europea, Commissario per le Relazioni esterne, e Capo dell'Agenzia europea di difesa (European Defence Agency – EDA).**

L'EDA ha due missioni primarie: incrementare le capacità militari dell'UE nel settore della gestione delle crisi, e il sostegno alla CSDP attuale e futura. Per perseguire tali missioni, viene specificato che l'EDA ha i compiti di identificare i requisiti operativi delle forze armate e promuovere azioni finalizzate a soddisfarli, rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipare alla definizione di una politica europea per il miglioramento delle capacità militari.

Infine, l'Alto Rappresentante si avvale di un Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE) che dovrebbe costituire il braccio diplomatico dell'UE e fungere da raccordo anche con agenzie e istituzioni militari come l'EDA e l'*EU Military Committee*. Le 140 delegazioni dell'Unione sono state

---

<sup>1</sup> Federica Di Camillo e Valérie Miranda (eds), *L'Unione Europea e la politica di sicurezza e difesa comune: elementi*, DOC IAI, Aprile 2012. <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI1204.pdf>

integrate nel SEAE ed hanno acquisito competenze in materia di politica estera e di sicurezza, fornendo un importante supporto alla proiezione esterna dell'UE<sup>2</sup>.

### **1.2 Le missioni nell'ambito della Common Security and Defence Policy (CSDP)**

Le **missioni civili e militari dell'UE** sono state nell'ultimo decennio l'aspetto più visibile, ed in una certa misura efficace, della CSDP. Infatti, **dal 2003 l'UE ha lanciato 30 missioni in Europa, Africa, Medio Oriente e Asia**. Alcune missioni erano volte a stabilizzare delle regioni in fase post-conflitto al fine di ricostruire le istituzioni – di polizia, giudiziarie, amministrative - necessarie ad una normalizzazione della situazione, come nel caso del Kosovo e della Bosnia. Altre missioni si sono concentrate sull'addestramento delle forze di sicurezza locali per il controllo del territorio, come nel caso della missione EUPOL Afghanistan e delle missioni UE nel Corno d'Africa.

**La missione EUNAVFOR Atalanta è invece una missione prettamente navale** di contrasto alla pirateria nel Golfo di Aden. Infine, alcune missioni sono state di supporto ad organizzazioni internazionali come l'Unione Africana. Nel complesso, le missioni UE hanno avuto luogo prevalentemente in situazioni post-conflitto e hanno visto una forte cooperazione civile-militare. La maggior parte delle missioni sono state avviate tra il 2003 ed il 2009.

Negli ultimi quattro anni, nei quali Catherine Ashton ha ricoperto il ruolo di Alto Rappresentante, fortemente potenziato dal Trattato di Lisbona, sono state lanciate solo cinque nuove missioni, in Africa, tra le quali nel 2013 EUBAM Libia per sostenere le autorità libiche nel controllo dei confini del Paese. In generale, si registra una maggiore predilezione verso missioni volte a sostenere lo sviluppo delle forze di sicurezza locali in modo che siano i Paesi partner ad affrontare in loco le minacce o l'instabilità. Tali missioni possono essere sia militari che civili, e includere le attività di forze di polizia, carabinieri, guardia di finanza, nonché funzionari ed esperti nel settore giudiziario, per lo sviluppo della cornice legale ed istituzionale necessaria al mantenimento dell'ordine pubblico interno ed al controllo dei confini.

### **1.3 I rapporti con la NATO**

**L'UE e la NATO condividono oggi 23 Paesi membri**, ma il rapporto tra i due soggetti è stato a lungo problematico per ragioni che esulano dall'ambito del presente studio. Le relazioni sono parzialmente migliorate negli ultimi anni, con un maggiore scambio di informazioni ed un contatto ormai settimanale tra le strutture Nato e l'Agenzia europea di difesa rispetto al mantenimento e sviluppo di capacità militari in Europa.

Inoltre, l'Alto Rappresentante dell'UE ed il Segretario Generale della Nato hanno avviato un dialogo abbastanza regolare, e i documenti ufficiali delle due organizzazioni non mancano di riconoscere il bisogno di cooperazione con la controparte. Tuttavia, i contrasti tra **Turchia**, che è membro della Nato ma non dell'UE, e **Cipro**, che viceversa è membro dell'UE ma non della Nato, rappresentano tuttora un ostacolo ad una cooperazione davvero efficace tra le due organizzazioni, che a causa dei veti incrociati dei paesi membri non riescono al momento neanche a scambiarsi

---

<sup>2</sup> Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale n. 72, 11 febbraio 2013

documenti riservati. Di recente, la Turchia ha espresso l'interesse per partecipare all'EDA, o per lo meno per avviare una cooperazione strutturata con l'Agenzia.

In generale, **è aumentata la consapevolezza che i paesi europei membri sia dell'UE che della Nato hanno a disposizione un solo set di capacità militari**, che poi viene messo di volta in volta a disposizione dell'organizzazione multilaterale che prende la guida delle operazioni di gestione delle crisi, sia essa la Nato, l'UE o le Nazioni Unite (o di una coalizione di Paesi alleati). E' quindi evidente la necessità di una convergenza e cooperazione tra le iniziative dell'UE e della NATO sulla cooperazione in fatto di capacità militari, quali le iniziative *Pooling & Sharing* e *Smart Defence*, entrambe finalizzate a rendere più efficaci gli strumenti militari nazionali in un'ottica di integrazione.

Inoltre, negli ultimi anni è aumentata la pressione da parte degli Stati Uniti affinché i paesi europei si assumano maggiori responsabilità per la sicurezza e la stabilità dell'Europa e delle regioni circostanti, e agiscano sia per lo sviluppo delle proprie capacità militari sia per condurre operazioni militari attraverso la cornice internazionale volta per volta più opportuna, sia essa la NATO, l'UE o una coalizione di paesi.



## Capitolo 2 – Le capacità militari europee

### **2.1 Gli effetti dell'austerità sullo strumento militare dei Paesi europei**

La crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008 e le relative politiche di austerità messe in atto dai Paesi UE stanno avendo una serie di effetti negativi importanti sui bilanci della difesa nazionali e sulle capacità militari europee.

Il primo e più evidente effetto è stato il taglio dei bilanci della difesa nella grande maggioranza dei Paesi membri dell'Unione, incluse Francia e Gran Bretagna ma con le significative eccezioni di Germania, Polonia e Svezia. In alcuni Paesi si è verificata anche una riforma dello strumento militare, ad esempio in Germania e Svezia con **il passaggio dalla leva obbligatoria a forze armate professionali – trasformazione intrapresa dall'Italia già nel 1997.**

**In generale, la priorità dei tagli e/o delle riforme è ottenere un uso più efficace ed efficiente delle risorse investite nella Difesa:** più efficace nel senso di concentrarsi sulle capacità essenziali per l'operatività delle Forze Armate, più efficiente nel senso di un maggiore ritorno dall'impiego dei finanziamenti disponibili, ad esempio attraverso integrazioni delle strutture delle singole forze armate per risparmiare ove possibile.

Poiché tagli e riforme vengono effettuati su base nazionale, senza coordinamento europeo, ne consegue, come secondo, non voluto, effetto una diminuzione ulteriore delle capacità militari dei Paesi UE nel loro complesso. Infatti, i singoli governi hanno deciso di rinunciare a una determinata capacità militare senza nemmeno una tempestiva comunicazione agli altri Paesi membri, in modo da mantenere un quadro aggiornato della situazione sulla cui base prendere le decisioni.

**Ciò vuol dire che le stesse capacità militari sono spesso tagliate in tutti i paesi membri** che le possedevano e quindi "perdute" tout court dall'Europa nel suo complesso. Invece di puntare ad una specializzazione e complementarità che nel complesso garantirebbe un livello minimo di capacità operative, pur al prezzo di una elevata interdipendenza, si mantengono duplicazioni non necessarie di capacità già possedute da altri mentre si creano gap in altre aree.

**Il terzo effetto è una maggiore pressione verso la cooperazione internazionale nello sviluppo** e nel mantenimento delle capacità militari nazionali. Tale pressione è alla base del rilancio delle iniziative di *Pooling & Sharing* e *Smart Defence*, rispettivamente da parte UE e Nato, citate in diversi documenti ufficiali e impegni approvati negli ultimi anni dai Capi di stato e di governo.

**La necessità di risparmiare sul bilancio della difesa è stata tra i motivi anche dell'aumento di accordi bilaterali o regionali di cooperazione tra Paesi europei.** Tra gli accordi bilaterali va ricordato il Trattato di Lancaster House firmato da Francia e Gran Bretagna nel 2010. Tra gli accordi regionali vi sono cooperazioni di vecchia data, come la *Nordic Defence Cooperation* tra cinque Paesi scandinavi (Norvegia, Svezia, Danimarca, Finlandia e Islanda), il *Visegard Group* (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), e il *Weimar Triangle* (Francia, Germania e Polonia). A seconda del tipo di accordo, la cooperazione può concentrarsi sull'addestramento (training), la logistica, la manutenzione, l'acquisto o lo sviluppo di equipaggiamenti, per una determinata capacità militare oppure a livello più generale. I paesi membri dell'UE hanno però diversi approcci alla cooperazione in fatto di difesa.

Alcuni, specie quelli medi e piccoli, sono più disposti a cedere sovranità per sviluppare capacità militari comuni, nella consapevolezza che non è possibile sviluppare tali capacità su base nazionale. Altri paesi, ad esempio la **Francia**, puntano ancora a mantenere operativo il ventaglio

completo di capacità militari sotto la sovranità nazionale, pur sviluppando il più possibile cooperazioni bilaterali, regionali o europee.

**Il quarto effetto è maggiormente di lungo periodo.** I tagli ai bilanci della difesa in molti casi hanno colpito la spesa per ricerca tecnologica e i programmi di sviluppo di equipaggiamenti militari. Nel frattempo però l'innovazione tecnologica accelera in molti campi, ed il suo recepimento nei sistemi militari comporta un costo crescente rendendo l'inflazione nel mercato della difesa più alta della media. In secondo luogo, i principali equipaggiamenti utilizzati oggi, basti pensare gli aerei Eurofighter e Tornado o agli elicotteri NH90, sono il frutto di programmi di ricerca e sviluppo avviati negli anni Ottanta perché i tempi dei programmi di sviluppo e acquisizione in ambito militare si calcolano in decenni. Poiché dagli anni Novanta, salvo poche eccezioni, non sono stati avviati in Europa grandi programmi di ricerca e sviluppo e dal 2008 la ricerca tecnologica è stata tra le voci più tagliate nei bilanci della difesa, è probabile che nei prossimi 10-15 anni le forze armate europee si troveranno ad utilizzare equipaggiamenti vecchi, obsoleti, sempre meno efficaci, e sempre più costosi da mantenere proprio a causa della loro obsolescenza.

## **2.2 I tentativi di Pooling & Sharing**

Anche per affrontare gli effetti negativi della politica di austerità sui bilanci della difesa, l'Unione ha avviato, come accennato, l'iniziativa di *Pooling & Sharing*, ovvero un insieme di tentativi di mettere in comune capacità militari da parte dei paesi UE che volontariamente decidono di cooperare tra loro in un certo campo. Finora i tentativi di *Pooling & Sharing* hanno riguardato capacità di nicchia quali ad esempio gli ospedali da campo, l'addestramento dei piloti di elicotteri, la sorveglianza marittima integrata civile-militare, e il trasporto aereo attraverso l'*European Air Transport Command* (una iniziativa in verità precedente al 2008). Gli sforzi si sono dunque concentrati sul training, la logistica e le strutture di supporto, piuttosto che sulle capacità direttamente legate a compiti operativi, e non hanno investito una porzione significativa della spesa europea per la difesa.

Ciò è in parte dovuto **all'approccio dal basso**, *bottom-up*, al *Pooling & Sharing*, che ha visto caso per caso in quali aree vi fossero paesi UE disposti a mettere in comune delle capacità. È mancata invece una **pianificazione dall'alto**, *top-down*, che indicasse obiettivi, livelli di ambizione, capacità da sviluppare o da mantenere in Europa, e quindi le priorità e le linee guida per il *Pooling & Sharing*.

Il *Pooling & Sharing* ha conseguito finora risultati modesti soprattutto perché è mancata la necessaria condizione politica. Infatti, la condivisione di capacità militari da parte di due o più Paesi membri dell'UE può realizzarsi, in modo significativo, solo a condizione che le capacità comuni siano poi messe a disposizione senza restrizioni o *caveat* nazionali in caso di operazioni avviate dalla coalizione del caso. In altre parole, se vi è un diritto di veto sull'uso di eventuali capacità comuni ciò ovviamente scoraggia i paesi a mettere in comune capacità che poi sarebbero inutilizzabili. Un **caso emblematico** in tal senso è avvenuto in ambito NATO con l'operazione in Libia nel 2011. La NATO dispone infatti di velivoli con capacità radar utilizzati per la ricognizione ad ampia distanza, acquisiti e mantenuti con fondi comuni ed utilizzati da un equipaggio internazionale.

Nel 2011, la Germania ha acconsentito alla missione Nato in Libia, ma non vi ha preso parte ed ha impedito alla componente tedesca degli equipaggi di tali aerei di partecipare alle operazioni.

Ciò ha creato forti problemi per il l'utilizzo dei velivoli, che è stato quindi tardivo e parziale rispetto alle esigenze dell'Alleanza.

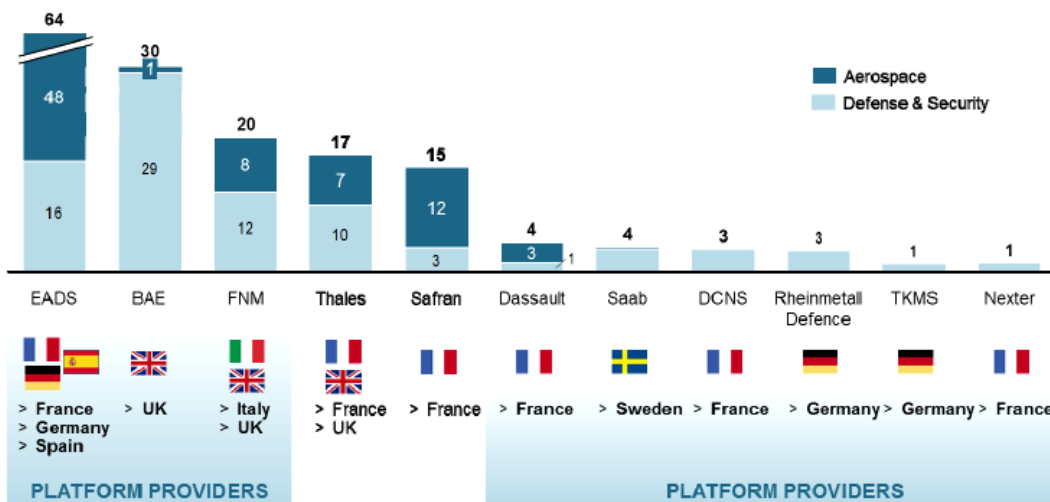
## Capitolo 3 – Il mercato e l'industria della difesa

Il terzo *cluster* di cui si occuperà il Consiglio Europeo di dicembre riguarda il mercato e l'industria europea dell'aerospazio, difesa e sicurezza, ovvero la *European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB).

### 3.1 L'industria europea dell'aerospazio, sicurezza e difesa

Nel suo complesso il settore europeo dell'aerospazio, difesa e sicurezza ha registrato un fatturato di 96 miliardi di euro nel 2012, occupando direttamente circa 400.000 addetti e creando fino a 960.000 posti di lavoro indiretti. È un settore che fa affidamento su capacità ingegneristiche e tecnologiche di primo piano, capace di sviluppare innovazione ad ampio spettro con ricadute in altri comparti, come quello dell'elettronica e dell'aviazione civile. In seguito a diversi processi di consolidamento e integrazione avvenuti negli anni '90 – che riflettevano in parte quelli in via di definizione sull'altra sponda dell'atlantico, negli Stati Uniti – il panorama odierno europeo ha visto l'emergere di alcuni grandi campioni nazionali ed europei dell'aerospazio, difesa e sicurezza: EADS (European Aeronautic Defence and Space Company), l'inglese BAe Systems, Finmeccanica e la francese Thales. In misura complementare, la base industriale e tecnologica è composta da numerose Piccole e Medie Imprese, PMI (Small and Medium Enterprise, SMEs) di assoluta rilevanza per il comparto, rappresentando la base di fornitori dell'intera filiera produttiva ed un motore importante di innovazione tecnologica.

Figura 1 – Le principali industrie dell'aerospazio e difesa in Europa



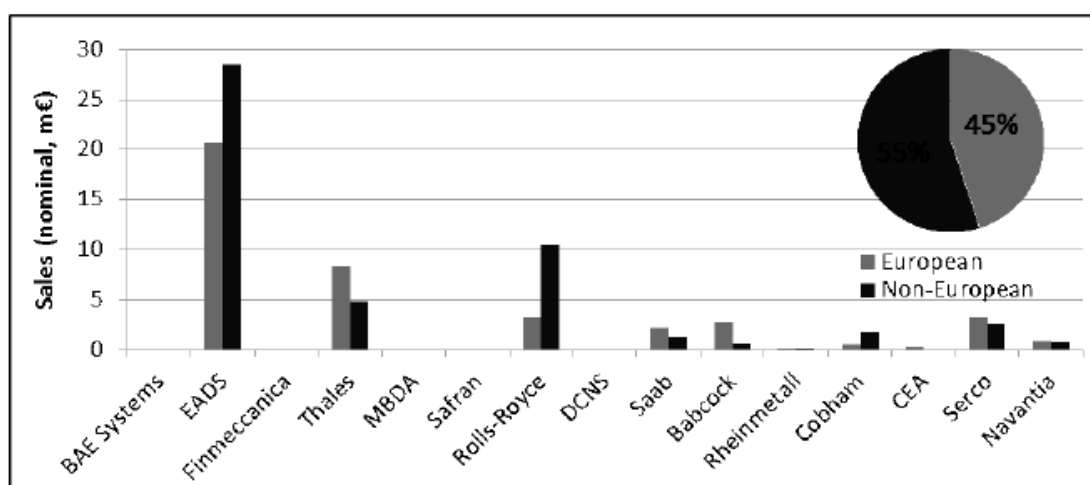
Il consolidamento avvenuto negli scorsi decenni, tuttavia, non può dirsi omogeneo né compiuto. In particolare, la frammentazione è ancora piuttosto rilevante nei comparti terrestre e navale, generando sovracapacità produttive, duplicazioni non necessarie ed inefficienze. La cooperazione e la concorrenza nel mercato europeo della difesa continuano ad essere un'eccezione piuttosto che la regola, con quasi l'80% degli investimenti nel settore della difesa effettuati a livello esclusivamente nazionale. In breve, l'industria della difesa difetta ancora delle necessarie economie di scala, e rischia di perdere conoscenze fondamentali ed autonomia in settori chiave.

### 3.2 Il mercato globale e le esportazioni europee

I rischi e le sfide per l'industria europea sono aumentati a causa dei mutamenti sperimentati a livello globale dal mercato della difesa, sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta, configurandosi via via come un mercato sempre più complesso, altamente competitivo e soprattutto globalizzato. Le imprese del settore stanno ripensando le loro strategie d'offerta con nuove modalità di sviluppo, acquisizione, finanziamento e supporto lungo tutto il ciclo di vita dei prodotti e servizi forniti.

I suddetti tagli ai bilanci della difesa in Europa hanno indotto le industrie del settore a fare maggior affidamento sui mercati extra-UE, in modo da compensare la diminuzione delle commesse all'interno dei confini nazionali ed europei. Di fatto, la competizione è aumentata in modo esponenziale e la penetrazione nei mercati emergenti è diventata una delle priorità da conseguire attraverso nuove strategie di business, fidelizzazione del cliente e soprattutto partnership, al fine di catturare la domanda dei mercati, gestendo catene di fornitura sempre più complesse e globalizzando le operazioni. In questo quadro, sempre più spesso imprese europee istituiscono *joint ventures* con le loro controparti estere in modo tale da soddisfare *in primis* le crescenti aspettative e richieste da parte degli Stati acquirenti.

Figura 2 – Comparazione nel valore delle vendite EU e non-EU 2011



Inoltre, le principali imprese del settore stanno altresì diversificando il loro portafoglio interno in modo da bilanciare i prodotti strettamente destinati alla difesa con quelli più attinenti al settore civile, quest'ultimo in continua e costante crescita. I prodotti civili infatti rappresentano una quota significativa del fatturato della EDTIB. In base a dati del 2011, circa il 39% delle vendite per i primi 15 fornitori industriali europei sono state di carattere civile, mentre la distribuzione equivalente dei ricavi delle sei principali associazioni nazionali dell'industria della difesa indica che il 62% dei ricavi è da prodotti non-difesa.

Come prassi ormai consolidata, i contratti di esportazione di prodotti per la difesa al di fuori dei confini europei richiedono sempre più frequentemente il trasferimento di tecnologia e dei diritti di proprietà intellettuale, e/o la delocalizzazione di parte della produzione. Ciò pone rischi per la competitività a medio termine dell'industria europea della difesa, non consentendo il mantenimento del vantaggio tecnologico assolutamente vitale per il posizionamento strategico dell'Unione. Il rischio è anche maggiore poiché tale trend avviene in concomitanza con un significativo calo dei bilanci della difesa in Europa, e soprattutto degli investimenti in ricerca e

sviluppo. Infatti, Le esportazioni di oggi sono spesso il risultato degli investimenti in innovazione tecnologica effettuati da 10 a 25 anni fa. Pertanto la prolungata assenza di nuovi programmi europei di ricerca e sviluppo non solo renderà nel medio periodo le forze armate europee meno efficaci e meno efficienti, ma minaccia le competenze tecnologiche – che potrebbero essere perse o/o diventare rapidamente obsolete – e il potenziale industriale nel fornire nuove capacità e strumenti.

### **3.2 Il ruolo della Commissione europea rispetto al mercato della difesa**

In questo contesto, negli anni scorsi la Commissione Europea si è mossa rispetto al mercato europeo della difesa, che soffriva – e tuttora in parte soffre - di un considerevole grado di frammentazione a livello di domanda, offerta, e quadro normativo di riferimento. In questo contesto, l'azione della Commissione Europea si è concretizzata nello sviluppo e nell'introduzione di politiche e strumenti volti a rendere il mercato della difesa più integrato, efficiente ed competitivo, agendo sul quadro normativo.

I capisaldi dell'iniziativa della Commissione sono due direttive del 2009 che costituiscono una sorta di "pacchetto difesa":

- la Direttiva 2009/81 sul procurement di prodotti per la difesa e la sicurezza;<sup>3</sup>
- la Direttiva 2009/43 sui trasferimenti intra-comunitari di prodotti per la difesa;<sup>4</sup>

In seguito al pieno recepimento in tutti gli stati membri della direttiva 2009/81, è stata costruita la base normativa per un mercato europeo della difesa più integrato. Infatti, per la prima volta nella storia dell'UE trovano applicazione in questo settore norme proprie del mercato interno per promuovere eque condizioni di concorrenza a livello europeo. La difesa resta tuttavia un mercato specifico con una tradizione consolidata di frammentazione nazionale. La Commissione intende pertanto adottare provvedimenti specifici per garantire la corretta applicazione della direttiva e il conseguimento degli obiettivi fissati.

Sulla base delle due direttive esistenti (la 2009/81 e la 2009/43), la Commissione intende anche affrontare le distorsioni del mercato – in particolare affrontando la spinosa questione gli *offsets* – e contribuire a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento tra gli Stati membri.

### **3.3 I forum e le istituzioni di riferimento**

Gli sforzi per una maggiore integrazione europea del mercato della difesa hanno determinato la creazione di alcuni forum e istituzioni di riferimento, sia in ambito UE sia al di fuori tramite accordi tra i principali Paesi europei.

Nel 1996 Francia, Germania, Italia e Regno Unito costituiscono l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (*Organisation Conjointe de Cooperation en matiere d'Armement, OCCAR*), con il compito di gestire i programmi europei di cooperazione nel campo degli armamenti.<sup>5</sup> Tra i principali, ad esempio, vi sono l'A400M<sup>6</sup> cui partecipano Germania,

---

<sup>3</sup> Direttiva 2009/81 sul procurement di prodotti per la difesa e la sicurezza <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:it:PDF>

<sup>4</sup> Direttiva 2009/43 sui trasferimenti intra-comunitari di prodotti per la difesa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:146:0001:0036:it:PDF>

<sup>5</sup> Belgio e Spagna aderiscono all'OCCAR rispettivamente nel 2003 e nel 2005.

Francia, Spagna, Turchia, Regno Unito, Belgio e Lussemburgo, il programma FREMM<sup>7</sup> partecipato da Francia e Italia, e il programma TIGER (Francia, Germania, Spagna).

Francia, Germania, Spagna, Italia, Svezia e Regno Unito hanno firmato una Lettera di Intenti (*Letter of Intent, Lol*), poi seguita da un Accordo Quadro (*Framework Agreement, FA*) entrato in vigore nel 2003. Attraverso tale accordo, i cosiddetti “paesi Lol” intendono sviluppare misure che facilitino la ristrutturazione dell’industria dell’aerospazio e difesa, e la mettano quindi nelle condizioni di affrontare meglio la concorrenza extra-UE e di migliorare l’efficienza degli investimenti nel settore. Con la Lol è stato possibile introdurre alcune novità nel panorama europeo della difesa grazie al fatto che il ristretto gruppo di paesi che partecipa a questa iniziativa ha le capacità e la volontà politica necessarie. L’attuazione delle decisioni in ambito Lol è affidata ad intese applicative, studiate all’interno dei sei sottocomitati creati *ad hoc* per altrettante aree di intervento: sicurezza degli approvvigionamenti; procedura di trasferimento e di esportazione; trattamento delle informazioni tecniche; ricerca e tecnologia; sicurezza delle informazioni classificate; armonizzazione dei requisiti militari.<sup>8</sup>

L’EDA si è progressivamente interessata al rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa, rispetto sia al lato “domanda” del mercato – i programmi di ricerca, sviluppo e acquisizione degli equipaggiamenti militari – sia al lato “offerta”. In vista del Consiglio Europeo, l’EDA sembra assegnare una valenza particolare al ruolo delle PMI, fonte indispensabile di innovazione ed elemento chiave della futura competitività industriale europea. L’obiettivo è favorire la loro capacità di accedere al mercato della difesa, sviluppando e diffondendo *best practices* a livello europeo. A questo proposito, l’EDA ha elaborato un *Action Plan* per le PMI, prevedendo modalità per migliorare la condivisione delle informazioni sulle opportunità di business o facilitare l’interazione con la Commissione Europea. Dal punto di vista finanziario, i fondi strutturali europei potrebbero essere utilizzati dagli Stati membri per cofinanziare le attività a duplice uso in ricerca e innovazione<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> L’A400M è un quadrimotore turboelica da trasporto militare tattico e strategico sviluppato dal consorzio europeo EADS/Airbus Military.

<sup>7</sup> Il programma FREMM mira a sviluppare una nuova generazione di fregate, frutto di un progetto congiunto tra Italia, tramite Orizzonte Sistemi Navali, e Francia, tramite Armaris.

<sup>8</sup> Michele Nones e Lucia Marta (a cura di), *Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l’Italia*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 82, Servizio Studi Senato della Repubblica [http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/82.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/82.pdf)

<sup>9</sup> Valerio Briani et alia, *The development of a European Defence Technological Industrial Base, (EDTIB)*, European Parliament Directorate General for External Policies, giugno 2013. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede190613edtibtstudy\\_sede190613edtibtstudy\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede190613edtibtstudy_sede190613edtibtstudy_en.pdf).

## Capitolo 4 – Il Consiglio Europeo ed ruolo dell'Italia

### **4.1 La preparazione del Consiglio Europeo: l'attività degli Stati membri**

Come già precedentemente accennato, nel 2012 il Consiglio europeo ha deciso di porre all'ordine del giorno del Consiglio in calendario il prossimo 20-21 dicembre il tema della difesa. In particolare, sono stati indicati tre gruppi di temi, i cosiddetti "cluster": *Common Security and Defence Policy* (CSDP), capacità militari, industria della difesa. L'indicazione di tale scadenza di per sé ha riavviato il dibattito in Europa al riguardo. Da un lato gli stati membri, *in primis* Ministeri degli Esteri e Ministeri della Difesa, hanno avviato una riflessione per definire una posizione nazionale sui temi in agenda. Dall'altro istituzioni europee quali il Parlamento, la Commissione, e l'EDA hanno espresso posizioni attraverso vari strumenti, quali studi, rapporti o – nel caso della Commissione Europea – la Comunicazione sul mercato della difesa di luglio 2013. Più in generale, centri studi, fondazioni, riviste specializzate e accademia hanno contribuito al dibattito nazionale ed europeo sui temi della difesa, dal punto di vista livello strategico, militare e industriale.

Tra gli Stati membri, l'Italia è stata parte attiva in questo dibattito. Già a settembre 2012, i Ministri degli Esteri di undici Paesi UE (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo e Spagna) avevano proposto idee ambiziose sulla governance dell'Unione, e quindi sulla sua proiezione esterna inclusa la politica estera e di difesa, quale l'elezione diretta del Presidente della Commissione europea ed l'attribuzione di pieni poteri legislativi al Parlamento europeo. Occorre tuttavia notare che ministri avevano firmato il documento "a titolo personale", in qualche modo quindi attenuandone l'importanza come impegno ufficiale dei rispettivi governi<sup>10</sup>.

In seguito, il 15 novembre 2012 la riunione dei Ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna, il cosiddetto formato "Weimar Plus", aveva espresso nel vertice di Parigi l'impegno per una "ambiziosa" politica europea di sicurezza e difesa. A tal fine, la dichiarazione di Parigi propone la costituzione di strutture permanenti per la pianificazione e condotta di missioni militari e civili, (progetto da sempre fortemente osteggiato dalla Gran Bretagna, che vi vede un'inutile duplicazione delle corrispondenti strutture NATO, già disponibili per l'UE nel quadro degli accordi Berli Plus) l'attuazione di programmi di *Pooling & Sharing* su determinate capacità, il coordinamento dei programmi di ricerca europei per sostenere lo sviluppo di tecnologie dual-use<sup>11</sup>.

Nel frattempo, a **luglio 2012** il Ministro degli Esteri italiano ed i suoi omologhi polacco, spagnolo e svedese, avevano dato mandato a quattro centri studi – per **l'Italia** lo **IAI** – di elaborare un rapporto su una **European Global Strategy** che metta a sistema i vari strumenti per la proiezione esterna dell'UE. L'iniziativa è stato un modo per stimolare il dibattito in Europa e costruire tra gli stati membri e le istituzioni europee il consenso necessario per il lancio di un processo di elaborazione di una strategia ufficiale UE, a dieci anni dal varo nel 2003 della *European Security Strategy*.

A **maggio 2013**, i presidenti dei quattro *think tank* hanno firmato il rapporto conclusivo, che partendo dai "**vital European interests**" identifica per l'UE dieci obiettivi strategici da perseguire

---

<sup>10</sup> *Final Report of the Future of Europe Group*, 17 settembre 2012 <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171783/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf>.

<sup>11</sup> *Comunicato del meeting dei Ministri degli Esteri e Ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna*, 15 novembre 2012, [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/121114\\_Outcome\\_proposal\\_Final.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/121114_Outcome_proposal_Final.pdf)



nel medio periodo, e fornisce indicazioni su come usare a tal fine gli strumenti e le capacità, militari e civili, attualmente a disposizione dell'Unione e degli stati membri<sup>12</sup>.

Oltre alla partecipazione attiva nei suddetti gruppi di Paesi che hanno contribuito alla riflessione sulla politica estera e di difesa dell'Unione, l'Italia ha anche avanzato autonomamente una sua agenda di proposte attraverso il documento *"More Europe on Defence"*<sup>13</sup>, discusso con gli altri Paesi UE già dal 2012 e poi oggetto di una conferenza svoltasi a Roma a marzo 2013. Il documento, elaborato congiuntamente da **Ministero della Difesa e Ministero degli Esteri**, rappresenta tuttora un valido punto di partenza per la formulazione della posizione italiana in vista del Consiglio Europeo di dicembre, e verrà quindi trattato maggiormente in dettaglio nei prossimi paragrafi.

#### **4.2 La preparazione del Consiglio Europeo: le attività delle Istituzioni europee**

Per quanto riguarda invece le attività delle istituzioni europee nel dibattito in corso, la Commissione Europea è stata la prima a muoversi con una Comunicazione sul mercato della difesa, mentre **l'Alto Rappresentante per la CSDP**, Catherine Ashton, ha pubblicato nei mesi scorsi due rapporti.

Già nel 2011 il vicepresidente della Commissione Europea, Antonio Tajani, ed il Commissario Michel Barnier avevano istituito una task force sull'industria della difesa per mobilitare tutte le politiche pertinenti dell'UE. Il SEAE e l'EDA sono stati coinvolti nei lavori della task force, che hanno portato all'adozione nel luglio 2013 di una comunicazione dal titolo "Verso un settore della difesa e sicurezza più concorrenziale ed efficiente".

L'elaborazione della Comunicazione ha visto per la prima volta **una serie di consultazioni** tra Commissione, governi nazionali e altri interlocutori, **più strutturate e formalizzate rispetto al recente passato**.

Secondo la Comunicazione, la Commissione intende promuovere la cooperazione e migliorare l'efficienza del settore agendo su tre fronti. In primo luogo, la realizzazione di un vero mercato interno della difesa e della sicurezza attraverso una piena ed efficace attuazione delle due suddette direttive del **"pacchetto difesa"**.

In **secondo luogo**, rafforzare la competitività dell'industria europea, sviluppando una politica industriale della difesa basata su due assi principali:

- sostegno alla competitività;
- sostegno alle Piccole e Medie Imprese (PMI), compresa la creazione di un partenariato strategico europeo dei cosiddetti cluster volto sostenere quei distretti di PMI legati al mondo della difesa nel contesto della globalizzazione.

In terzo luogo, sfruttare le sinergie civili-militari. In particolare, un interesse sempre crescente è indirizzato verso la possibilità di sviluppare capacità *dual-use*, che possono integrare le capacità nazionali in determinati ambiti della sicurezza diventando moltiplicatori di forza efficaci ed efficienti in termini di costi. **Inoltre, gli sforzi dovrebbero concentrarsi sui possibili interscambi tra**

---

<sup>12</sup> *Towards a European Global Strategy*, 25 maggio 2013, [http://www.iai.it/pdf/EGS\\_Report.pdf](http://www.iai.it/pdf/EGS_Report.pdf)

<sup>13</sup> Cfr. [http://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Documents/2013/More%20Europe%20final.pdf](http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2013/More%20Europe%20final.pdf).

**ricerca civile e militare, sul potenziale *dual-use* dello spazio e sulla riduzione del consumo di energetico da parte degli apparati di difesa.**

Il primo rapporto dell'Alto Rappresentante, reso noto a luglio 2013, riguarda **la revisione del Servizio europeo di azione esterna (SEAE)**<sup>14</sup>. La costruzione del SEAE, avviata all'inizio del 2010, si è avvalsa di personale della Commissione Europea, del Segretariato del Consiglio europeo, e degli Stati membri che hanno distaccato per quattro anni diplomatici nazionali a Bruxelles. **La difficoltà di amalgamare insieme le tre componenti, le relazioni difficili del Servizio con la Commissione Europea e la scarsa *leadership* dell'attuale Alto Rappresentante hanno reso finora il SEAE poco efficace.**

Il **rapporto di revisione del SEAE** fornisce una serie di indicazioni per rimediare a tale situazione, in particolare riguardo all'organizzazione interna del servizio con una razionalizzazione delle direzioni generali ed uno snellimento delle procedure decisionali. Soprattutto, si propone la revisione dei meccanismi di finanziamento delle missioni CSDP e la creazione di un centro servizi unico a sostegno delle missioni militari e civili dell'UE.

Secondo il documento, è necessario un trasferimento di competenze di bilancio al SEAE, nei limiti previsti dai Trattati, soprattutto in alcuni settori chiave come l'attuazione dei regimi di sanzioni, la gestione dei programmi finanziari legati direttamente alle competenze del Servizio e le attività di comunicazione esterna<sup>15</sup>. Su molti temi importanti tuttavia il rapporto rimanda le decisioni al 2014, lasciando di fatto questo compito al prossimo Alto Rappresentante che sarà nominato, insieme ai membri della nuova Commissione Europea, dopo le elezioni del Parlamento Europeo previste per la fine di maggio 2014.

Il **secondo rapporto dell'Alto Rappresentante Catherine Ashton** è esplicitamente volto a preparare i lavori del Consiglio europeo di dicembre, occupandosi di ciascuno dei tre *clusters*, ed è stato pubblicato il 25 ottobre<sup>16</sup>. Il rapporto inizia con una valutazione del quadro strategico, e fissa poi le seguenti priorità per l'Unione Europea:

- agire tramite la CSDP per contribuire alla sicurezza nel vicinato, in cooperazione quando possibile ma autonomamente se necessario;
- essere in grado di proteggere i propri interessi e promuovere i propri valori, contribuendo alla sicurezza internazionale anche attraverso l'uso della forza militare, per realizzare un multilateralismo efficace;
- costruire *partnership* bilaterali e regionali per cooperare in caso di crisi, e per sviluppare la capacità di Paesi terzi ed organizzazioni regionali di garantire sicurezza e stabilità in loco prima che le crisi minaccino gli interessi europei;
- sviluppare e mantenere le capacità per agire non soltanto via aria, mare e terra, ma anche nello spazio e nel *cyberspace*, due domini sempre più importanti per la sicurezza e l'economia europee;

---

<sup>14</sup> *European External Action Service Review*, 23 luglio 2013, [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf)

<sup>15</sup> Nicoletta Pirozzi, "SEAE, il meglio deve ancora venire", in *AffarInternazionali*, 17 ottobre 2013. <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2435>

<sup>16</sup> *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*, 25 ottobre 2013, [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015\\_02\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf)

– attuare il “*comprehensive approach*” , cioè un approccio multidimensionale con una forte integrazione degli strumenti civili e militari, anche allo sviluppo di capacità operative puntando in particolare sulle tecnologie dual-use.

Per perseguire tali priorità, il rapporto presenta una serie di proposte suddivise nei tre clusters. Riguardo al primo cluster sulla CSDP, il documento propone in primo luogo di sviluppare ulteriormente il *comprehensive approach* attraverso la formulazione di una comunicazione congiunta Commissione Europea/Alto Rappresentante, l’elaborazione di strategie regionali o tematiche, e un maggiore allineamento tra le politiche europee di aiuto allo sviluppo e le missioni CSDP.

In **secondo luogo**, si suggerisce approfondire e ampliare le partnership con Paesi non-UE, con due scopi: far sì che i partner contribuiscano maggiormente alle missioni CSDP, fornendo così capacità per supplire alle carenze europee; avviare una cooperazione operativa ed un dialogo politico-strategico in fatto di sicurezza e difesa. Il rapporto propone anche di investire nello sviluppo di capacità dei partner, attraverso la formazione delle forze di sicurezza ma anche la vendita di equipaggiamenti militari, affinché paesi terzi e/o organizzazioni regionali come l’Unione Africana si occupino sulla sicurezza in loco prima che le crisi locali abbiano effetti negativi sugli interessi europei.

In **terzo luogo**, il rapporto insiste sull’importanza di assicurare la sicurezza dei “network” fondamentali per la società e l’economia europea, in particolare nello spazio extra-atmosferico e nel cyberspace. Sul primo fronte occorre garantire l’integrità, la disponibilità e la sicurezza di sistemi spaziali europei quali ad esempio Galileo. Sul secondo fronte, il rapporto compie un passo ulteriore rispetto alla Cyber-Security Strategy dell’UE<sup>17</sup> proponendo esplicitamente lo sviluppo di un “Cyber Defence Policy Framework” e di capacità UE di difesa cibernetica. Tale sviluppo andrebbe condotto sulla base della roadmap già preparata dall’EDA, a sostegno delle istituzioni e missioni dell’Unione ed in partnership con la Nato ed il settore privato.

Il documento sottolinea poi l’importanza della sicurezza del mare e dei confini marittimi dell’Unione, rispetto ad esempio a fenomeni di pirateria ed immigrazione clandestina. Propone quindi **l’elaborazione di una EU Maritime Security Strategy** che metta a sistema le missioni CSDP, ad esempio EUNAVFOR Atalanta contro la pirateria nel Golfo di Aden ed EUBAM Libia per migliorare il controllo dei confini libici, con altri strumenti legati alla sicurezza dei confini UE – quali ad esempio l’attività dell’agenzia europea per il controllo delle frontiere FRONTEX.

Infine, il rapporto si concentra sulla capacità dell’UE di **dispiegare rapidamente missioni civili e militari in caso di crisi**. Sul primo versante, si propone l’attuazione della *road map* già elaborata per riformare **le regole di finanziamento, le procedure di lancio, il sistema di reclutamento e formazione, e la logistica**. Sul secondo punto, il rapporto propone: misure tecniche per rendere maggiormente utilizzabili le unità militari europee già costituite dai Paesi membri, i “BattleGroups”; la costituzione di “team” strutturati per valutare le crisi e relative risposte rapide da parte UE tramite missioni civili e militari; l’ampliamento dei finanziamenti comuni alle missioni CSDP.

Per quanto riguarda il secondo cluster sulle **capacità militari**, in primo luogo il rapporto chiede al Consiglio Europeo di dare un forte mandato per l’attuazione del *Pooling & Sharing*. Tale mandato si dovrebbe tradurre nella approvazione di una “*Defence Road Map*” a livello strategico,

---

<sup>17</sup> Joint Communication EC/HR – Cyber Security Strategy of the European Union, 7 febbraio 2013 [http://www.eas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec\\_comm\\_en.pdf](http://www.eas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf)

che fornisca le linee guida per una cooperazione sistematica e di lungo periodo tra i Paesi membri sullo sviluppo delle capacità militari, indicando obiettivi e tempi precisi. Nel frattempo le decisioni nazionali sui tagli di bilanci e i programmi di *procurement* dovrebbero essere più “trasparenti”, e i requisiti per gli equipaggiamenti militari maggiormente armonizzati.

In **secondo** luogo, il rapporto propone lo sviluppo attraverso programmi cooperativi di quattro capacità chiave. Oltre al *rifornimento aereo (Air to Air Refuelling, AAR)* per cui si ipotizza l’acquisto di un velivolo multiruolo da rifornimento e trasporto, tre capacità sono *dual-use*: aerei a pilotaggio remoto (APR), comunicazioni satellitari e capacità di cyber defence. In particolare rispetto agli APR, sempre più usati non solo dalle forze armate europee ma anche da altre agenzie governative per compiti di controllo delle frontiere, ordine pubblico e protezione civile, il rapporto propone un programma europeo per sviluppare la prossima generazione di velivoli *Medium Altitude Long Endurance (MALE)*. Programma che beneficerebbe di tecnologie *dual-use* sviluppate con il finanziamento della Commissione Europea tramite il **programma-quadro 2014-2020 “Horizon 2020”**, e che richiede un necessario sviluppo del quadro normativo da parte delle istituzioni UE per una gestione sicura degli APR negli spazi aerei dove operano velivoli civili,

In terzo luogo, alla luce del proliferare negli ultimi anni di cooperazioni bilaterali e regionali non coordinate tra loro, si propone che l’EDA fornisca la cornice per il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le varie cooperazioni in atto. Un modello in tal senso è il costituendo **European Air Transport Command (EATC)**, che una volta operativo servirà a mettere a sistema le capacità nazionali di trasporto aereo.

**Nel complesso, il rapporto preparatorio del Consiglio di dicembre presentato dall’Alto Rappresentante non contiene proposte particolarmente ambiziose o innovative, ma presenta alcuni elementi che è opportuno prendere in considerazione.**

#### **4.3 L’Italia di fronte alla Common Security and Defence Policy (CSDP)**

E’ interesse dell’Italia avere un ruolo propositivo su tutti e tre i clusters del prossimo Consiglio Europeo.

Per quanto riguarda la CSDP, potrebbero essere considerati due aspetti su cui formulare eventuali proposte: il primo riguarda in un certo senso il “contenuto” della CSDP in termini di missioni civili-militari, il secondo le “strutture” per una sua efficace attuazione.

Il primo aspetto è ovviamente importante in quanto la *ratio* stessa di una qualsiasi *politica*, si tratti di politica estera o politica fiscale, politica di difesa oppure politiche sociali, sta nel perseguimento di obiettivi prioritari a breve, medio e lungo periodo. Occorre dunque riflettere su quali siano attualmente gli obiettivi prioritari della CSDP.

**Oggi non esiste una formale strategia europea per la politica estera e di difesa**, aggiornata rispetto alla *European Security Strategy* ormai vecchia di 10 anni, che definisca degli obiettivi strategici mettendo in relazione da un lato gli interessi vitali europei e i valori alla base dell’Unione, e dall’altro gli strumenti e le capacità a disposizione, o sviluppabili, per perseguire tali obiettivi. Sarebbe quindi utile un confronto di idee, un negoziato ed un compromesso *politico* tra i Paesi membri e con le istituzioni europee per formulare una strategia che fornisca, nel breve e medio periodo, le linee guida all’azione esterna dell’UE e dei Paesi membri.

Una opzione in tal senso sarebbe che il Consiglio europeo dia mandato al prossimo Alto Rappresentante di elaborare una nuova *European Security Strategy*, da approvare entro la fine del

2014 – quando l'Italia avrà il semestre di turno della Presidenza dell'UE e quindi la possibilità di esercitare una maggiore influenza affinché si arrivi ad un risultato soddisfacente.

**Allo stesso tempo, servirebbero nel breve periodo azioni europee per affrontare problematiche di sicurezza nel vicinato dell'Unione, in particolare nel Mediterraneo, che avrebbero anche l'effetto secondario ma non marginale di ridare slancio alla cooperazione europea nella difesa.** Tra queste problematiche, due sono particolarmente importanti per gli interessi nazionali dell'Italia: la sicurezza marittima del Mediterraneo, soprattutto rispetto all'immigrazione clandestina ma anche più in generale rispetto ai traffici illeciti; la stabilizzazione della Libia, in quanto Paese chiave per la stabilità del Nord Africa, per la sicurezza energetica dell'Italia e dell'Europa, e per una gestione efficace dei flussi migratori nel Mediterraneo.

**Le due esigenze sono diverse ma complementari,** e strettamente connesse: non si può pensare di assicurare la sicurezza marittima del Mediterraneo mentre la Libia è oggi, di fatto, uno "stato fallito" non troppo dissimile dalla Somalia ma molto più vicino all'Italia, dove in assenza di un'autorità centrale gruppi terroristici e criminalità internazionale trovano rifugio e basi operative, mentre il rischio di una implosione simile a quella della Jugoslavia nei primi anni '90 è molto alto.

In entrambi i casi, stabilizzazione della Libia e sicurezza marittima, gli interessi nazionali italiani coincidono ampiamente con quelli europei, non solo dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo direttamente investiti dai flussi migratori, ma di tutta l'Unione in cui la realizzazione del mercato interno, e della libera circolazione delle persone, richiede di condividere la responsabilità tanto della sicurezza energetica quanto del controllo dei confini e della gestione dei flussi migratori.

**C'è quindi spazio affinché l'Italia proponga l'avvio immediato di due missioni CSDP di lungo periodo, con una forte partecipazione militare e civile dei Paesi membri e delle istituzioni europee.** La prima missione, per la sicurezza marittima del Mediterraneo, potrebbe poggiare sulle basi dell'operazione *Mare Nostrum* e vedere il contributo militare di altre forze armate europee nell'impianto e nella cornice già fornite dall'Italia, ed un contributo finanziario per coprire i relativi costi da parte dell'Unione e dei paesi membri. La seconda missione, per la formazione non solo delle forze libiche incaricate del controllo dei confini ma dell'insieme di forze militari e di polizia, nonché del sistema giudiziario.

**Tutti elementi necessari a ristabilire le precondizioni di sicurezza per una transizione politica e sociale in linea sia con le aspirazioni iniziali delle cosiddette "primavere arabe" sia con gli interessi europei.** In questo caso, il punto di partenza potrebbe essere la missione CSDP denominata EUBAM Libia, già operativa, della quale andrebbe fortemente ampliato il mandato, l'organico ed i finanziamenti, di nuovo con un contributo militare, civile o finanziario da parte degli altri Paesi UE e delle istituzioni europee.

Entrambe le missioni, oltre ad affrontare direttamente esigenze e crisi che toccano gli interessi comuni europei ed in particolare quelli nazionali dell'Italia, avrebbero diversi effetti secondari ma non trascurabili. Ad esempio, rilancerebbero la CSDP attraverso iniziative tangibili, con un effetto positivo interno, sia sull'operatività di capacità militari e civili europee e nazionali, sia sulla percezione dell'opinione pubblica riguardo all'utilità delle suddette capacità.

Tale rilancio avrebbe anche un effetto positivo a livello internazionale dando prova di un'Unione in grado di assumersi responsabilità per la sicurezza del suo vicinato – esattamente ciò che l'alleato americano chiede con sempre maggiore insistenza agli europei. Inoltre, a livello nazionale una iniziativa del genere permetterebbero all'Italia di porsi nel gruppo di testa dei paesi

attivi nella politica estera e di difesa, rafforzando la posizione italiana in quelle dinamiche di cooperazione e competizione costanti nel processo di integrazione europea.

**Per quando riguarda l'aspetto "strutturale" della CSDP, l'esperienza accumulata in precedenti operazioni ed i recenti tagli ai comandi militari nazionali rendono sempre più necessaria la creazione di adeguate strutture europee**, con una forte integrazione civile-militare, per la pianificazione e condotta delle missioni CSDP. Elementi di tali strutture sono già presenti a Bruxelles, ad esempio *l'EU Military Staff* e *l'EU Military Committee* ed altre unità all'interno del SEAE, ma dovrebbero essere meglio integrati e ulteriormente sviluppati per diventare efficaci ed efficienti. I costi di una struttura del genere potrebbero essere finanziati dal bilancio dell'Unione, mentre gli stati membri potrebbero fornire personale qualificato civile e militare. Il funzionamento dovrebbe basarsi su meccanismi snelli e pre-stabiliti in modo da reagire rapidamente e mobilitando risorse già pronte.

Risorse quali i **BattleGroups**, a disposizione dell'Unione già da diversi anni eppure mai utilizzati in missioni CSDP: servirebbe al riguardo un impegno politico del Consiglio europeo affinché i BattleGroups siano riconosciuti come la prima fonte di capacità militari in caso di missioni UE, facendo così fruttare l'investimento fatto ogni anno dai Paesi europei per mantenerli operativi e pronti all'uso. Avere una struttura europea rapidamente attivabile in caso di crisi è nell'interesse specifico di un paese come l'Italia, direttamente esposto alle crisi e all'instabilità crescenti del Mediterraneo. Crisi e instabilità che influenzano tutta l'UE e alle quali l'Unione dovrebbe quindi prepararsi adeguatamente a reagire in caso di necessità.

**La messa in campo di tali strutture è stata finora ostacolata per varie ragioni, tra cui l'opposizione della Gran Bretagna e di altri governi europei** in quanto si tratterebbe di una duplicazione del comando militare integrato NATO. Tuttavia, **oggi l'UE potrebbe dotarsi di strutture autonome ma complementari a quelle NATO perché concentrate sul tipo di missioni civili-militari condotte dall'Unione nell'ultimo decennio**, e non sui conflitti ad alta intensità per i quali il comando NATO rimane di gran lunga la soluzione preferibile per l'Europa.

**Tale sviluppo sarebbe in linea con la suddetta tendenza dell'Amministrazione americana ad incoraggiare gli europei ad agire militarmente**, in caso di crisi nel vicinato dell'Unione, a prescindere se ciò avviene tramite una struttura NATO oppure UE. Inoltre, gli accordi già esistenti tra i due soggetti (Berlin Plus) già permettono e regolano un utilizzo di alcune strutture e capacità NATO da parte dell'UE, in un'ottica di complementarità e cooperazione sempre più incoraggiata dai vertici dell'Alleanza Atlantica e dell'Unione. Complementarità e cooperazione che sono un interesse diretto dell'Italia, da sempre interessata al mantenimento di buoni rapporti con gli Stati Uniti e che, come altri Paesi europei, ha un solo set di capacità militari da mettere a disposizione di NATO e UE.

#### **4.4 L'Italia e le capacità militari**

Per tutti i paesi dell'Unione il mantenimento nel prossimo futuro di forze armate efficienti ed efficaci necessita cooperazione ed integrazione degli strumenti militari a livello UE. **Nel caso dell'Italia, non è possibile mantenere operative tutte le capacità attuali con un bilancio della difesa che, dopo i recenti tagli<sup>18</sup>, potrà al massimo rimanere stabile nei prossimi anni<sup>19</sup>.**

---

<sup>18</sup> Per un'analisi del bilancio del Ministero della Difesa nell'ultimo decennio vedi Alessandro Marrone et alia *Bilanci e industria della difesa: tabelle e grafici*, luglio 2013, IAI, [http://www.iai.it/pdf/Economia\\_difesa/Tabelle-grafici-IT.pdf](http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT.pdf)

L'alternativa dunque non è tra il mantenere le capacità a livello nazionale o i condividerle a livello europeo: **l'alternativa è tra il perderle a livello nazionale o condividerle a livello europeo.** Una situazione in cui si trovano anche altri Paesi UE, nessuno dei quali può condurre da solo, ad esempio, una campagna aerea come quella in Libia nel 2011, che ha visto il concorso di 17 nazioni ed un ruolo determinante negli Stati Uniti<sup>20</sup>.

**Nello scenario della condivisione di capacità militari a livello europeo, occorre piuttosto riflettere sulle opzioni riguardo al come condividerle.** Affinché i tentativi di Pooling & Sharing abbiano successo, è necessario un impegno politico chiaro e vincolante da parte dei governi europei affinché le capacità condivise da un gruppo di Paesi siano poi utilizzabili in una missione CSDP anche se non tutti i Paesi di quel gruppo vi parteciperanno.

Allo stesso tempo, i progetti di Pooling & Sharing hanno bisogno di superare l'approccio dal basso, *à la carte*, e di essere guidati dall'alto da un documento di indirizzo strategico per lo sviluppo ed il mantenimento di capacità militari europee. Un'opzione possibile in questa direzione è la rielaborazione di un documento programmatico già prodotto dall'EDA e attualmente in fase di revisione, il *Capability Development Plan*, da revisionare periodicamente con il coinvolgimento attivo dei Ministeri della Difesa nazionali, in cooperazione con la regolare pianificazione militare della NATO, e con l'EDA che agisca da "facilitatore" del processo.

Un processo che dovrebbe armonizzare i requisiti militari su standard europei, limitando al massimo le "varianti nazionali, per rendere le forze armate dei Paesi UE in grado di operare meglio insieme nelle missioni internazionali (la cosiddetta "interoperabilità"), e aumentare l'efficienza del mercato della difesa.

L'Italia ha un interesse diretto ad essere parte attiva in questo scenario di cooperazione ed integrazione delle forze armate europee. Infatti, posta la non sostenibilità di mantenere lo strumento militare su base esclusivamente nazionale, l'alternativa europea non è *positiva* a prescindere. Nel campo della difesa, come in altri campi dell'integrazione europea, la cooperazione rafforzata e l'interdipendenza tra i Paesi membri porta benefici ma anche prezzi da pagare.

Benefici e prezzi che possono non essere uguali per tutti, ma piuttosto favorire lo Stato membro dell'Unione maggiormente in grado di far avanzare le proprie priorità, sfruttare le opportunità e far convergere interessi nazionali ed interessi europei. In questo senso, anche opzioni e scelte tecniche hanno un forte significato ed impatto politico. Ad esempio, se eventuali finanziamenti UE, a sostegno di capacità militari necessarie per la CSDP, vengono assegnati ad un programma europeo di sviluppo e acquisizione di equipaggiamenti di cui l'Italia non fa parte, il beneficio per lo strumento militare italiano sarà certamente minore rispetto al caso in cui sia finanziato dall'Unione un programma europeo che serve ad equipaggiare anche le forze armate italiane.

**Nell'ambito della politica di difesa non basta quindi sostenere lo scenario di una cooperazione e integrazione europea per servire l'interesse nazionale dell'Italia,** ma occorre uno **sforzo propositivo e negoziale**, tempestivo e continuo, affinché il modo in cui si coopera e ci si integra con gli altri Paesi UE benefici realmente il sistema-Paese Italia.

---

<sup>19</sup> Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2013-2015*, luglio 2013 [http://www.difesa.it/Content/Documents/DPP\\_2013\\_2015.pdf](http://www.difesa.it/Content/Documents/DPP_2013_2015.pdf)

<sup>20</sup> La Francia e la Gran Bretagna, principali promotori dell'operazione, hanno eseguito rispettivamente il 21% e l'11% delle sortite (missioni) aeree. Mario Arpino, L'Italia nelle operazioni in Libia, in *Affari Internazionali*, 6 dicembre 2011 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1925>

#### **4.5 L'Italia, il mercato e l'industria della difesa**

In riferimento al terzo cluster, **l'Italia ha fornito il suo contributo al dibattito in vista del Consiglio europeo di dicembre – e, in prospettiva, e al semestre di Presidenza italiana all'Unione previsto per la seconda metà del 2014.**

Tra le iniziative più rilevanti, il documento *“More Europe”* presentato, come accennato, nel 2013 dai Ministeri degli Affari Esteri e della Difesa, ed elaborato e testato informalmente con i partner europei già nel corso del 2012.<sup>21</sup>

Il documento – nella sezione relativa al mercato interno e alla EDTIB – sottolinea prima di tutto l'importanza di attuare le misure indicate nella strategia adottata dall'EDA nel 2007: consolidare la domanda; incrementare gli investimenti; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; accrescere la competitività (in particolare modo delle PMI) e la cooperazione, anche tra governi e industria.<sup>22</sup>

Secondo il rapporto, **la creazione di un unico mercato europeo della difesa deve necessariamente considerare e soprattutto trarre vantaggio da alcuni aspetti esistenti e storicamente consolidati di tale settore:** le differenti realtà industriali afferenti ad ogni Paese membro – incluse quindi le differenti caratteristiche delle basi industriali della difesa nazionali e le relative aree di eccellenza – e, in particolar modo, la peculiarità intrinseca del comparto difesa che affonda le sue radici nelle questioni di sicurezza nazionale identificate da ciascun stato. Facendo leva sul concetto di inter-dipendenza, il mercato della difesa dovrebbe indirizzarsi verso un adeguato bilanciamento tra la sfera dell'efficienza economica (economie di scala) e quella politica degli interessi nazionali di sicurezza.

**Un'attenzione particolare è stata riservata al campo della Ricerca e Sviluppo (R&S).** I futuri requisiti delle forze armate europee richiedono infatti lo sviluppo di nuove tecnologie, che potrebbero essere maturate attraverso una cooperazione nelle attività di R&S, quest'ultime sostenute finanziariamente dalla Commissione Europea nel programma-quadro di finanziamento alla ricerca Horizon2020. Il settore della difesa infatti potrebbe essere un elemento chiave per rafforzare una crescita economica europea più orientata verso l'utilizzo di tecnologie duali le quali, a loro volta, faranno da traino per lo sviluppo di nuovi assetti ed equipaggiamenti per la difesa. Il cosiddetto *“modello dual-use”* può favorire le sinergie civili-militari, in linea con il concetto di *“comprehensive approach”* sostenuto dall'UE alle questioni relative alla sicurezza.

**Inoltre, rappresenta un'utile opportunità non solo per estendere l'utilizzo e ridurre i costi di alcune tecnologie** – come ad esempio quelle relative al campo spaziale e marittimo – ma permette inoltre ai diversi attori sia nazionali e internazionali di accedere e sfruttare i servizi derivati. Il documento infine sollecita e incoraggia a sviluppare tali sinergie, sfruttando la dualità intrinseca delle capacità presenti e future, espandendo la loro accessibilità e tenendo conto – ove questo sia possibile – dei requisiti *“civili”* nello sviluppo di futuri sistemi militari.

Ulteriori proposte si trovano in due documenti pubblicati dallo IAI, *“I costi della non-Europa della difesa”*<sup>23</sup> e *“More Europe on Defence or No Europe”*<sup>24</sup>. Partendo dall'esame delle criticità che

---

<sup>21</sup> *More Europe*, 2013, [http://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Documents/2013/More%20Europe%20final.pdf](http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2013/More%20Europe%20final.pdf)

<sup>22</sup> *A Strategy for the European Defence Technological Industrial Base (EDTIB)*, 2007  
[http://www.eda.europa.eu/docs/documents/eda\\_-\\_strategy\\_for\\_the\\_european\\_defence\\_technological\\_and\\_industrial\\_base.pdf](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/eda_-_strategy_for_the_european_defence_technological_and_industrial_base.pdf)

<sup>23</sup> Valerio Briani, Aprile 2013, *I costi della non-Europa della difesa*, [http://www.iai.it/pdf/CSF-IAI\\_nonEuropadifesa\\_aprile2013.pdf](http://www.iai.it/pdf/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf)



affliggono il settore della difesa in Europa, le proposte mirano all'approfondimento della cooperazione europea nella difesa riguardo agli aspetti militare, istituzionale, tecnologico ed industria.

Per quanto riguarda questi ultimi, si propone di definire una **road map europea** per le tecnologie duali che armonizzi le differenti agende di ricerca nazionali sulle tecnologie per usi militari e civili. Si propone inoltre di avviare programmi europei di procurement co-finanziati dall'UE. Sembra infatti indispensabile intervenire non solo sulle regole del mercato europeo, ma anche sulla ripresa dello sviluppo tecnologico e sul consolidamento della struttura industriale in Europa.

**I programmi di procurement**, definiti di concerto da Commissione Europea, EDA e stati membri, potrebbero interessare i seguenti segmenti del mercato: aerei a pilotaggio remoto (APR), elicotteri per attività di ricerca e soccorso, navi (pattugliatori), mezzi terrestri (ruotato leggero protetto), sistemi elettronici (protezione reti) e spazio (telecomunicazioni). Le capacità necessarie per la sicurezza cibernetica, nonché per la cyber defence, sono un'altra area che richiede investimenti europei e che presenta possibilità di sviluppare tecnologie ad impiego duale.

#### **4.6 L'attività parlamentare in materia\***

**Il prossimo Consiglio europeo di dicembre è stato al centro dei lavori delle competenti commissioni dei due rami del parlamento: si segnalano, in primo luogo, due indagini conoscitive:** la prima di esse è iniziata al Senato il **4 luglio 2013**, nell'ambito delle Commissioni riunite Affari esteri, Difesa e Politiche dell'Unione europea. L'indagine si è incentrata espressamente **sulle linee programmatiche e di indirizzo italiane in relazione al Consiglio europeo sulla Difesa di dicembre 2013**.

In vista del prossimo Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, **la Commissione difesa della Camera** ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva che consenta di fare il punto sullo stato attuale dei sistemi d'arma.

Il documento conclusivo dell'indagine, in corso di esame presso la Commissione difesa, riferisce in merito ai numerosi ed autorevoli contributi acquisiti nel corso dell'indagine - provenienti da esponenti istituzionali, del mondo imprenditoriale, degli apparati amministrativi coinvolti a livello nazionale, nonché da istituti di ricerca e da esperti del settore - e al contempo formula alcune considerazioni in merito ai principali argomenti trattati.

**L'indagine ha affrontato, in particolare, due tematiche tra loro collegate:** la prima, riguardante la dimensione europea della difesa e le prospettive di una maggiore integrazione europea in questo settore, anche in vista del prossimo Consiglio europeo che affronterà specificatamente queste tematiche; la seconda, concernente più specificatamente la pianificazione dello strumento militare nazionale con particolare riferimento alle esigenze di operatività delle singole forze armate e ai programmi di ammodernamento e di rinnovamento dei sistemi d'arma.

**Il documento pone in particolare evidenza come la realizzazione di una maggiore integrazione a livello europeo nel settore della difesa rappresenti un obiettivo condiviso dall'ampia platea dei soggetti ascoltati dalla Commissione Difesa**, i quali, pur individuando talune difficoltà nella

---

<sup>24</sup> Alessandro Marrone e Michele Nones (eds), *More Europe on Defence or No Europe*, DOC IAI, giugno 2013, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1303.pdf>

\* A cura del Servizio Studi della Camera.

realizzazione di questo importante obiettivo, hanno sottolineato i vantaggi che un rafforzamento della politica di sicurezza e difesa comune, nell'ambito della più generale politica estera e di sicurezza comune, può comportare al sistema della difesa in termini operativi, capacitivi ed economici.

È altresì in corso di svolgimento presso la **Commissione affari esteri e comunitari della Camera** l'**indagine conoscitiva su "La proiezione dell'Italia e dell'Europa nei nuovi scenari geopolitici. Priorità strategiche e di sicurezza"**. L'indagine mira, in particolare, a ricostruire e verificare la validità degli attuali meccanismi internazionali di prevenzione e gestione dei conflitti nonché di controllo degli armamenti, a valutare i margini di armonizzazione tra le capacità nazionali e quelle europee e transatlantiche, anche in vista del prossimo Consiglio europeo straordinario sulla difesa

Oltre alle due indagini conoscitive, le Camere hanno dispiegato altre attività in vista del Consiglio europeo sulla Difesa di dicembre 2013.

I **profili attinenti all'industria della difesa, al centro del dibattito del Consiglio europeo di dicembre**, sono stati oggetto dell'audizione del vicepresidente della Commissione europea e commissario responsabile per l'industria e l'imprenditoria, **Antonio Tajani**, svolta il **12 settembre 2013** dalle Commissioni congiunte Esteri, Difesa e Politiche dell'Unione europea della Camera e del Senato.

Il **13 novembre 2013** la Commissione Difesa della Camera ha ascoltato comunicazioni del presidente sulla missione svolta a Bruxelles dal 4 al 5 novembre 2013 in occasione della Riunione organizzata dalla Commissione Affari esteri e dalla Sottocommissione Sicurezza e Difesa del Parlamento europeo su *"Il futuro della difesa europea in vista del prossimo Consiglio europeo di dicembre"*.

Le **Commissioni riunite Affari esteri, Difesa e Politiche dell'Unione europea del Senato** hanno esaminato le linee programmatiche e di indirizzo del nostro Paese nelle sedute del 31 ottobre e del **19 novembre**, giungendo ad approvare **una risoluzione** nella quale si impegna tra l'altro il Governo, in seno al predetto Consiglio europeo di dicembre, a:

assumere in prima persona l'obiettivo di una chiara strategia di integrazione e di convergenza delle politiche e degli investimenti in materia di sicurezza e difesa, e di miglioramento della complementarità e **interoperabilità delle forze armate europee**;

contribuire ad una ridefinizione delle priorità, nel senso di dare maggiore spazio ai temi della sicurezza cooperativa e dello sviluppo delle misure di prevenzione dei conflitti;

favorire l'implementazione e lo sviluppo di programmi comuni e/o europei, anche co-finanziati dalla stessa Unione europea, con particolare riguardo alle tecnologie *dual use*;

aumentare le capacità europee, nell'ambito del contrasto al terrorismo (comprese le nuove forme di *cyber terrorismo*, e più in generale di *cyber warfare*), alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, ai traffici illeciti, con particolare riferimento all'area del Mediterraneo, dei Balcani e del Medio Oriente, adoperandosi attivamente per combattere il fenomeno della pirateria nel Corno d'Africa e nell'Oceano indiano;

promuovere un maggior collegamento funzionale tra la ricerca e la tecnologia industriale e le capacità operative della sicurezza e della difesa, sostenendo, inoltre, le piccole e medie imprese, anche tramite lo sviluppo di strumenti per la partnership di *cluster* di imprese;

stabilire le necessarie forme di coordinamento in sede NATO, anche al fine di evitare inutili e costose duplicazioni, anche in vista del vertice del settembre 2014.

Il **12 dicembre 2013** le **Commissioni Difesa e Attività produttive della Camera dei deputati**, a conclusione dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente (COM(2013)542 final), hanno approvato **un documento finale** ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati.

Il documento, nell'esprimere un giudizio largamente positivo sulla Comunicazione, impegna il Governo in tutte le sedi europee a sottolineare la particolare rilevanza, tra l'altro, delle seguenti esigenze:

a) le prospettive di ristrutturazione e di crescita dell'industria della difesa devono inserirsi in un quadro coerente volto a tutelare la strategicità del settore, anche in termini di creazione di posti di lavoro e di rafforzamento delle capacità competitive rispetto ai maggiori concorrenti internazionali;

b) nelle relazioni NATO-UE, è necessario concordare paradigmi comuni per addivenire ad un'interazione efficace attraverso il superamento dell'attuale concetto di complementarità, l'individuazione di un migliore bilanciamento tra le due organizzazioni e l'incentivazione di decisioni in materia di investimenti e capacità per la sicurezza e la difesa fondate su una comprensione comune delle minacce e degli interessi, in modo da realizzare una partnership davvero efficace e reciprocamente vantaggiosa;

c) oltre ad assicurare la piena applicazione delle direttive 2009/81/EC e 2009/43/EC), attraverso un puntuale monitoraggio, occorre un maggiore coordinamento fra gli Stati membri per favorire un effettivo ed efficace utilizzo del sistema delle licenze, anche attraverso la definizione di *standard* e certificazioni comuni a livello europeo, che consentano di ridurre i costi e di accelerare lo sviluppo industriale;

d) le misure volte a preservare la competitività dell'industria della difesa devono tenere conto della peculiarità dei soggetti che operano in tale ambito, in particolare dei produttori di componenti e fornitori di servizi ed i fornitori di merci e servizi generali essenzialmente a livello di PMI, per le quali, oltre agli strumenti richiamati nella comunicazione, si devono attivare interventi per l'internazionalizzazione delle attività, i trasferimenti di tecnologia e il finanziamento di opportunità commerciali, la rimozione degli ostacoli che attualmente esse incontrano quali destinatarie di appalti e di subappalti: difficoltà di accesso alle informazioni e ai finanziamenti, certezza dei pagamenti e eccessivi oneri amministrativi;

e) occorre sostenere con la destinazione di quote significative di finanziamento, anche attraverso la creazione di un apposito fondo finalizzato eventualmente al riequilibrio del mercato, il valore aggiunto degli investimenti nei progetti in una serie di settori a carattere duale (*dual-use*), segnatamente nell'ambito dei Programmi Quadro R&S, considerate le positive ricadute sull'industria civile;

Sul piano più **strettamente nazionale**, il documento evidenzia:

1) la necessità di proseguire sulla strada intrapresa con il documento *More Europe* , al fine di formulare concrete proposte idonee a stanziare ed impiegare le risorse finanziarie in modo efficiente in tempi caratterizzati da forti restrizioni di bilancio;

2) partecipare il più attivamente possibile alle sedi di cooperazione nelle forme previste per ciascun settore di intervento e informare il Parlamento in merito alle posizioni espresse

nell'ambito delle consultazioni che la Commissione europea preannuncia di attivare sulla tabella di marcia post 2013;

3) assicurare il costante coinvolgimento del Parlamento, in particolare delle Commissioni competenti in materia di difesa, sicurezza, industria e ricerca – che hanno inteso svolgere un ruolo attivo nel percorso verso il Consiglio europeo del 19-20 dicembre – quali sedi di confronto e dibattito informato; ciò sia al fine di recuperare il deficit di comunicazione su tali temi sia per definire obiettivi e scadenze anche in vista del semestre di Presidenza italiana dell'Ue;

4) adoperarsi per creare le condizioni migliori perché l'industria italiana, che ha sviluppato significative capacità tecnologiche attraverso la partecipazione a importanti programmi europei orientati ai nuovi indirizzi in materia, possa competere a livello internazionale; a tal fine è necessario focalizzare le risorse a disposizione per salvaguardare le eccellenze nazionali, che si misurano nei mercati globali;

5) assicurare la massima certezza quanto allo stanziamento delle risorse finanziarie attivabili al fine di consentire alle aziende di pianificare con certezza i programmi di investimento in R&S per i nuovi prodotti;

6) valutare la possibilità di prevedere il ricorso allo strumento del credito di imposta per incentivare le attività di ricerca da parte dell'industria;

7) seguire con attenzione l'avanzamento delle proposte che la Commissione europea preannuncia nella Comunicazione in esame sulle energie rinnovabili e l'efficienza energetica nel settore della difesa, avvalendosi dei contributi che potranno essere assicurati dai soggetti rappresentativi del sistema produttivo nazionale;

8) partecipare attivamente alle cooperazioni multilaterali europee per favorire i sistemi che possono essere progettati e prodotti direttamente per una gestione comune tra Stati membri e sostenere la necessità di un coordinamento nella fase della vendita a paesi terzi;

9) adottare una politica che premi i sistemi integrati europei della difesa e valuti procedure per l'acquisto di sistemi d'arma la cui ricaduta occupazionale e tecnologica sia a vantaggio delle aziende dell'Unione europea.

E' infine in discussione, presso le Commissioni Affari esteri e Difesa della Camera, **la risoluzione 7-0028, d'iniziativa degli onn. Manciuilli e Scanu**, avente ad oggetto il Consiglio europeo di dicembre, che impegna il Governo, a promuovere, in sede europea, un'azione volta a colmare le lacune del sistema della difesa europea ed a promuovere quanto al **primo pilastro**:

1) l'elaborazione un nuovo *Strategy Paper* con una visione europea compiuta sulle nuove minacce di tipo geostrategico, con specifico riferimento al Mediterraneo e al Sahara, e sulle conseguenti misure da adottare sul terreno della PESC e della PSDC per garantire al continente europeo il mantenimento di pace e sicurezza anche nel lungo periodo;

2) la piena implementazione dello strumento delle cooperazioni rafforzate nel settore della difesa e il potenziamento delle forze di pronto intervento;

3) l'individuazione, con il supporto dell'Agenzia europea per la difesa, degli investimenti e dei progetti industriali condivisi, da porre in essere promuovendo *partnership* industriali, in modo da coinvolgere tutto il tessuto produttivo europeo, evitando la sovrapposizione di programmi d'arma;

4) la messa a sistema delle risorse comuni fra i Paesi dell'Unione, come le strutture addestrative e i poligoni, anche al fine di ridurre progressivamente il peso delle servitù militari sul nostro Paese.

In relazione al secondo pilastro, relativo alla **capacità di difesa**:

1) ad assicurare l'effettivo avvio di programmi europei a sostegno delle capacità comuni nel campo della sorveglianza aerea satellitare, affiancando le capacità nazionali con nuove iniziative comuni;

2) il rafforzamento delle attività di ricerca e sviluppo, e, in questo quadro, la produzione europea nel settore navale ed in quello aeronautico ad alta tecnologia, garantendo continuità e sostegno ai consorzi europei esistenti e prevedendone la costituzione di nuovi a partire dal settore dei droni;

3) l'impegno comune sullo sviluppo di capacità-chiave, come il rifornimento in volo e la *cyber* difesa.

In fine, quanto al terzo pilastro, relativo **all'industria della difesa**, a promuovere:

1) il riconoscimento dell'importanza di misure a sostegno delle piccole e medie imprese, anche al fine di facilitare l'accesso ad opportunità di ricerca e sviluppo, soprattutto in vista del programma *Horizon 2020*;

2) l'impegno per la sicurezza degli approvvigionamenti e la correlata esigenza di una piena applicazione della direttiva sui trasferimenti intracomunitari;

3) lo scambio di informazioni su sistemi di controllo nazionale degli investimenti esteri in imprese strategiche per la difesa;

4) la valorizzazione delle sinergie tra ricerca civile e militare nel settore delle tecnologie ad uso duale in modo da sviluppare capacità *dual use* anche negli assetti operativi della Difesa;

5) la cooperazione nel settore dei processi di standardizzazione e certificazione, in cui l'Italia vanta un particolare livello di eccellenza;

6) una politica europea di protezione della priorità intellettuale e delle regole di ingaggio societario.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

## Approfondimenti già pubblicati:

- n. 77 Regno Unito: dentro o fuori l'Europa? (ISPI – luglio 2013)
- n. 78 Nuovi scenari di violenza, crisi e sicurezza globale (CESPI – luglio 2013)
- n. 79 L'agenda di sviluppo post 2015 (CESPI – settembre 2013)
- n. 80 Il nuovo Iran nel quadro regionale (ISPI – novembre 2013)
- n. 81 La conferenza ONU di Varsavia sui cambiamenti climatici. Problemi, dati e prospettive (CESPI – novembre 2013)
- n. 82 La realtà latinoamericana e le relazioni con l'India (CESPI – novembre 2013)
- n. 83 Il Partenariato transatlantico su commercio ed investimenti: presupposti e prospettive (IAI – dicembre 2013)
- n. 84 Una valutazione delle priorità strategiche per l'Italia (CeSI – dicembre 2013)
- n. 85 La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (CESPI – dicembre 2013)
- n. 86 La comunità dell'Africa Orientale e il Corno d'Africa (CESPI – dicembre 2013)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.*

*Coordinamento redazionale a cura della:*

Camera dei deputati  
SERVIZIO STUDI  
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI  
Tel. 06.67604939  
e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)  
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>