



NOTA N. 98

## DALLA STRATEGIA GLOBALE AL CONSIGLIO “AFFARI ESTERI” DEL 6 MARZO 2017: VERSO UN’UNIONE EUROPEA DELLA DIFESA

*«Se noi chiamiamo le forze armate dei diversi Paesi a fondersi insieme in un organismo permanente e costituzionale e, se occorre, a difendere una patria più vasta, bisogna che questa patria sia visibile, solida e viva; anche se non tutta la costruzione è perfetta, occorre che sin da ora se ne vedano le mura maestre e che una volontà politica comune sia sempre vigilante perché riassume gli ideali più puri delle nazioni associate e li faccia brillare alla luce di un focolare comune»*  
(Alcide De Gasperi, Strasburgo, 10 dicembre 1951)

«La Comunità [...] assicura contro ogni aggressione la sicurezza degli Stati membri, partecipando alla difesa occidentale nel quadro del Trattato dell'Atlantico del Nord e realizzando l'integrazione delle forze di difesa degli Stati membri e l'impiego razionale ed economico delle loro risorse». Così recitava l'articolo 2 del trattato istitutivo della **Comunità europea di difesa** (la CED), nato contemporaneamente al trattato CECA, firmato a Parigi il 27 maggio 1952 all'indomani della ratifica di quest'ultimo e mai entrato in vigore a motivo della mancata ratifica, nel 1954, da parte della Francia. La prima *débaclé* della storia dell'integrazione europea, che pure ha portato alla sottoscrizione, dopo lunghi negoziati, dei trattati di Roma, ha condannato l'Europa della difesa, proposta da René Pleven e fortemente sostenuta da Alcide De Gasperi, a un lungo esilio dal dibattito comunitario. Solo a partire dal **trattato di Maastricht**, con la nascita della **politica estera e di sicurezza comune (PESC)**, ha potuto fare un graduale ingresso nella sfera di competenze dell'Unione, per giungere, prima attraverso l'Unione europea occidentale e poi in proprio, a svolgere missioni militari nell'ambito della **politica europea di sicurezza e di difesa (PESD)**. Sebbene molte previsioni siano state introdotte in precedenza, come la possibilità per il Consiglio europeo di decidere di realizzare una difesa comune, frutto del trattato di Amsterdam, la vera svolta è da ricondurre al **trattato di Lisbona** che, riprendendo il naufragato trattato costituzionale, detta una articolata disciplina della **politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)**, con disposizioni che, qualora attuate, potrebbero davvero aprire la strada a una difesa comune, ovvero a un'Unione europea della difesa.

Fino ad oggi, la componente di difesa della PESD, poi PSDC si è concretizzata essenzialmente nello svolgimento di missioni e operazioni militari sotto la bandiera europea, come la recente operazione EUNAVFOR MED. I trattati, però, consentono di andare molto oltre, ed è solo negli ultimi anni, ovvero negli ultimi mesi, che il processo capace di portare a un'Unione europea della difesa sembra essersi messo davvero in moto. Ciò è frutto della convergente determinazione dell'Alto rappresentante e della stessa Commissione europea, sostenuti dal Consiglio europeo e dal Consiglio, ma anche dal Parlamento europeo, nonostante le limitate competenze in materia. La *Brexit*, che è coincisa con la presentazione della Strategia globale, ha rappresentato un fondamentale punto di svolta, anche se il cammino era già stato preparato in precedenza. L'elezione

di Trump alla presidenza degli Stati Uniti, con la conseguente necessità di aumentare il contributo europeo alla propria sicurezza, costituisce senz'altro un altro forte incentivo al processo. Soprattutto, però, forte e consolidato è il sostegno popolare a una politica di sicurezza e difesa comune tra gli Stati membri, una prospettiva che, stando all'[Eurobarometro di novembre 2016](#), raccoglie il favore del 75 per cento degli europei. Come ha specificato l'Alto rappresentante in occasione della riunione dei ministri della difesa a Bratislava, **non si parla (ancora) di un "esercito europeo"**: sta di fatto, tuttavia, che l'attuale contingenza rappresenta il **momento più avanzato quanto a proposte di integrazione in materia di difesa dai tempi del trattato CED**.

L'inizio di questa accelerazione è stato costituito dalla presentazione al Consiglio europeo, da parte dell'Alto rappresentante, della [Strategia globale dell'Unione europea](#), avvenuta il 26 giugno 2016 in seguito a un preciso mandato del Consiglio europeo. Tra quel momento e l'inizio della sua attuazione non vi è stata praticamente soluzione di continuità: già a settembre 2016 erano state delineate e anticipate le principali proposte che hanno trovato forma compiuta, tra novembre e dicembre, nei documenti che compongono il "pacchetto" in materia di difesa. Il Consiglio europeo del 15 dicembre ha dato la propria approvazione al percorso seguito fino a quel momento e invitato a proseguire nell'attuazione delle proposte presentate. La Commissione europea, nel proprio **Libro bianco sul futuro dell'Europa** del 1 marzo 2017 ha dedicato ampio spazio al tema della difesa, ipotizzando, nei propri scenari, la nascita di un'Unione europea per la Difesa e preannunciando altresì, per inizio giugno, un documento di riflessione sul futuro della difesa europea, che andrà ad aggiungersi al primo rapporto sull'attuazione della *Strategia globale* dell'Alto rappresentante. Sempre a giugno, il Consiglio europeo adotterà nuovi orientamenti strategici. Il Consiglio "affari esteri" del 6 marzo 2017, in attuazione delle previsioni del Consiglio europeo, ha adottato [conclusioni](#) sui progressi compiuti. Il tema è all'ordine del giorno anche del Consiglio europeo del 9 e 10 marzo.

La presente nota ha lo scopo di illustrare, in successione cronologica, i passaggi - formali e informali - che si sono succeduti a partire dalla presentazione della *Strategia globale*, per comprendere come e con quali modalità stia prendendo forma un'Unione europea della difesa.



## 26 GIUGNO 2016 - L'ALTO RAPPRESENTANTE PRESENTA LA STRATEGIA GLOBALE

Dopo un anno di riflessione e un'ampia consultazione, l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza presenta la Strategia globale al **Consiglio europeo** - peraltro monopolizzato dalla Brexit -, che la accoglie con favore e invita l'Alto rappresentante stesso, la Commissione e il Consiglio a portare avanti i lavori per la sua implementazione. *Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte. Una [Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea](#)*<sup>1</sup>: questo il titolo del documento, che giunge a quasi tredici anni dalla precedente *Strategia europea in materia di sicurezza*. Il testo, che ha un'esclusiva natura politica, si qualifica come globale sia dal punto di vista geografico, sia da quello tematico. Si compone di quattro capitoli: nel primo vengono enunciati gli **interessi** (pace e sicurezza, prosperità, democrazia e un ordine mondiale fondato sulle regole), nel secondo i **principi** (unità, dialogo, responsabilità e partenariati), nel terzo le priorità e nel quarto i mezzi dell'Unione nella propria azione esterna. Tra le cinque **priorità**, il primo posto è riservato alla **sicurezza**, e in particolare alla sicurezza e difesa, ambito in cui si richiama la necessità che l'Europa sia in grado di proteggersi, rispondere alle crisi esterne e sviluppare le capacità dei propri partner; gli Stati membri, inoltre, dovrebbero procedere a un progressivo adattamento dei propri cicli nazionali in materia di difesa. L'Unione, dotata di una propria **autonomia strategica**, dovrebbe svilupparsi come **comunità di sicurezza**, in grado di assumere iniziative sia in cooperazione con la NATO, sia autonomamente. Particolare enfasi è inoltre posta sul **nesso tra sicurezza interna ed esterna**. Le altre priorità sono rappresentate da: rafforzamento della resilienza degli Stati e delle società a est e a sud, in un arco che, a est, arriva fino all'Asia centrale e, a sud, fino all'Africa centrale; un approccio integrato, in quelle stesse regioni, ai conflitti e alle crisi, che ne investa l'intero ciclo; la promozione di ordini regionali cooperativi; la creazione di una nuova *governance* globale basata sul diritto internazionale. Quanto ai **mezzi** da dispiegare, la prima direzione è quella della **credibilità** internazionale, il che passa anche attraverso uno sviluppo comune della ricerca e degli investimenti in materia di difesa; la seconda è quella della **reattività**, che comprende una politica di sicurezza e di difesa comune più rapida ed efficace; la terza è quella della **politica di sviluppo**. Al termine del documento, l'Alto rappresentante dichiara di volere dare immediato corso al suo processo di attuazione.

## 8 LUGLIO 2016 - LA DICHIARAZIONE CONGIUNTA NATO-UE

Nel corso del Vertice NATO di Varsavia, il segretario generale della NATO Stoltenberg e, per l'Unione europea, il presidente del Consiglio europeo Tusk e il presidente della Commissione Juncker, sottoscrivono una dichiarazione congiunta con la quale affermano l'urgenza di dare nuova sostanza al partenariato strategico tra le due organizzazioni con particolare riferimento a sette ambiti: il contrasto alle minacce ibride, la cooperazione operativa, in particolare nel Mediterraneo, la cibersicurezza, lo sviluppo della capacità di difesa, nonché dell'industria e della ricerca, le esercitazioni e la cooperazione con i paesi terzi. È l'atto più rilevante nei rapporti tra le due organizzazioni dagli accordi *Berlin plus* del 2003.

## 18 LUGLIO 2016 - CONSIGLIO "AFFARI ESTERI"

Il Consiglio dell'Unione europea discute per la prima volta la *Strategia globale* il 18 luglio: i ministri degli esteri esprimono apprezzamento per il documento ed enucleano alcuni temi, ma concordano con l'Alto rappresentante sull'opportunità di non adottare ancora conclusioni in materia.

## 11 AGOSTO 2016 - UNA "SCHENGEN DELLA DIFESA", LA PROPOSTA ITALIANA

Nel pieno della riflessione sull'attuazione della *Strategia globale*, i ministri italiani degli esteri e della difesa, Paolo Gentiloni e Roberta Pinotti, affidano al quotidiano francese *Le Monde* (e, in Italia, a *La Repubblica*) la proposta di un rilancio della difesa europea sotto forma di attivazione delle disposizioni contenute nel trattato UE, in particolare gli articoli 44 e 46, come auspicato dalla *Strategia stessa*. Al contempo avanzano la proposta di una "Schengen della difesa" per la creazione

---

<sup>1</sup> Si veda al riguardo il [dossier n. 375](#) del Servizio studi del Senato.

di una "forza europea multinazionale", avviata da un gruppo di paesi, in particolare i fondatori ma estesa anche ad altri, con l'obiettivo di incorporarla successivamente nei trattati.

### **2-3 SETTEMBRE 2016 - L'ALTO RAPPRESENTANTE AL "GYMNICH"**

Nella riunione informale (c.d. formato "Gymnich") di Bratislava del 2-3 settembre con i ministri degli esteri della UE, l'Alto rappresentante illustra il percorso per l'attuazione della *Strategia* con azioni concrete in quattro direzioni: la resilienza e l'approccio integrato alla gestione dell'intero ciclo delle crisi e dei conflitti; la sicurezza e la difesa; il nesso tra dimensione interna ed esterna dell'azione europea, con priorità alle politiche migratorie e alla lotta al terrorismo; la revisione delle strategie esistenti e l'elaborazione, ove occorrono, di nuove strategie geografiche o tematiche. **Preannuncia, entro l'autunno, un "pacchetto" europeo in materia di difesa**, composto da un proprio Piano di attuazione della Strategia globale in materia di sicurezza e difesa, un Piano d'azione della Commissione in materia di difesa e proposte per l'attuazione della Dichiarazione NATO-UE.

### **11 SETTEMBRE 2016 - LA PROPOSTA FRANCO-TEDESCA**

Con un documento sulla carta riservato dal titolo *Revitalising CSDP: towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU*, **i ministri della difesa francese e tedesco**, Jean-Yves Le Drian e Ursula Von der Leyden, prendendo le mosse dalla *Strategia globale*, avanzano una serie di proposte concrete in materia di difesa comune (in gran parte sovrapponibili a quelle prospettate dall'Alto rappresentante). Nel dettaglio, propongono di: **creare un quartier generale permanente europeo** per le missioni sia militari, sia civili (il secondo in realtà è già esistente); **rafforzare i già esistenti EUROCORPS**, corpo d'armata multinazionale con sede a Strasburgo; esplorare la possibilità di **coordinare e anche unificare talune strutture e attività militari**, ai fini delle missioni PSDC ma non solo, come la creazione di un comando medico o un comando logistico; rivedere il meccanismo ATHENA di finanziamento comune delle missioni militari; sviluppare partenariati in materia di sicurezza e difesa con i paesi africani; introdurre, come prospettato dalla Commissione, un **programma di ricerca europeo in materia di difesa**; intensificare la cooperazione con la NATO; **rivitalizzare i Battlegroup**; migliorare il processo di costituzione della forza per le missioni UE. Il documento propone anche di **rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa europea** (EDTIB), coordinando l'azione attraverso un **"semestre europeo della difesa"**; infine, in linea con la *Strategia globale*, i due ministri ritengono che i tempi siano maturi per attivare gli strumenti previsti dai trattati, in particolare la **cooperazione strutturata permanente** di cui all'articolo 46 TUE.

### **14 SETTEMBRE 2016 - IL DISCORSO SULLO STATO DELL'UNIONE**

Nell'annuale Discorso sullo stato dell'Unione<sup>2</sup>, pronunciato a Strasburgo dinanzi al Parlamento europeo, il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, riprendendo più volte la *Strategia*, annuncia che la Commissione presenterà, entro la fine dell'anno, una proposta per l'istituzione di un **Fondo europeo per l'industria della difesa** per stimolare la ricerca e l'innovazione, quale parte del *Piano d'azione* della Commissione in materia di difesa in via di elaborazione. Prospetta poi la necessità di creare un quartier generale unico per le missioni PSDC. Definisce inoltre maturi i tempi per dare attuazione a quanto previsto dal Trattato di Lisbona con riferimento alla cooperazione strutturata permanente in materia di difesa.

### **16 SETTEMBRE 2016 - LA DICHIARAZIONE DI BRATISLAVA**

Nella **Dichiarazione di Bratislava**, adottata dal **Consiglio europeo informale del 16 settembre**, i 27 capi di Stato e di governo, salutano favorevolmente il discorso sullo stato dell'Unione, si prefiggono di adottare alcune misure concrete che vanno nella direzione tracciata dalla *Strategia globale*, che tuttavia non viene citata. La *Bratislava roadmap* allegata alla dichiarazione dedica infatti uno dei suoi cinque punti alla sicurezza interna ed esterna. Sotto il primo aspetto, si segnala

---

<sup>2</sup> Si veda al riguardo la [Nota n. 64](#) del Servizio studi del Senato.

l'impegno a intensificare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i servizi di sicurezza degli Stati membri, richiesto anche dalla *Strategia*. Sotto il secondo, invece, la dichiarazione propone un rafforzamento della cooperazione dell'UE in materia di sicurezza esterna e difesa, attraverso un **piano di attuazione sulla sicurezza e la difesa**, da adottare al Consiglio europeo di dicembre, al fine di fare un miglior uso delle opzioni previste dai trattati, nonché la volontà di dare immediato avvio all'**attuazione della dichiarazione NATO-UE**.

#### **26-27 SETTEMBRE 2016 - LA RIUNIONE DEI MINISTRI DELLA DIFESA**

In occasione della riunione informale tenutasi a Bratislava il 26-27 settembre, i ministri della difesa della UE ribadiscono l'impegno nell'attuazione della Strategia globale e nella preparazione dei successivi passaggi formali. Dopo una partenza separata, si ricompattano inoltre le posizioni, peraltro non divergenti, di Francia e Germania da un lato e Italia dall'altro, con l'obiettivo di formare un gruppo "di testa" per la realizzazione della difesa europea, nel quale viene inclusa anche la Spagna.

#### **17 OTTOBRE 2016 - LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO SULLA STRATEGIA GLOBALE**

Primo passaggio formale nell'attuazione della *Strategia*, vi si prevede che l'Alto rappresentante e la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, portino avanti i lavori nella direzione del consolidamento della resilienza degli Stati, dell'economia e delle società a sud e a est, dell'approccio integrato ai conflitti e alle crisi e dell'ottimizzazione delle sinergie e coerenza tra le risposte politiche alle sfide trasversali cui sono soggette le politiche interne ed esterne dell'Unione (in particolare migrazione, lotta al terrorismo e minacce ibride). In materia di sicurezza e di difesa, il Consiglio dichiara la necessità di procedere nel *follow-up* della *Strategia globale*, in stretta collaborazione con gli Stati membri, ai quali deve essere garantita la piena titolarità. Si prevede l'elaborazione di un **piano di attuazione**, avente ad oggetto un **livello concordato di ambizione** civile e militare unitamente a misure concrete, da sottoporre al Consiglio "affari esteri" di novembre e poi al Consiglio europeo di dicembre. Il Consiglio si compiace dei lavori svolti dalla Commissione per elaborare un piano d'azione europeo in materia di difesa e invita a condurre rapidamente i lavori sull'attuazione della dichiarazione NATO-UE di Varsavia. Appoggia infine la decisione dell'Alto rappresentante di presentare, nel mese di giugno 2017, una prima relazione annuale sullo stato di attuazione della Strategia globale.

#### **14 NOVEMBRE 2016 - IL PRIMO ELEMENTO DEL "PACCHETTO DIFESA": IL PIANO DI ATTUAZIONE IN MATERIA DI SICUREZZA E DIFESA E LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO**

Il 14 novembre 2016 l'Alto rappresentante presenta al Consiglio il [Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa](#), che contiene la definizione del livello di ambizione e le azioni concrete da intraprendere nella direzione della costruzione di una difesa europea, in attuazione della *Strategia globale*. Il **Consiglio affari esteri**, riunito in quella data nel formato *jumbo*, che include, oltre ai ministri degli esteri, anche quelli della difesa (non esiste infatti un Consiglio "difesa"), ne recepisce quasi integralmente il contenuto in un lungo testo di **conclusioni**.

Il **livello di ambizione** viene definito attraverso le seguenti priorità strategiche (già delineate dalla *Strategia globale* e molto vicine alla tripartizione del *Concetto strategico* NATO):

1. rispondere ai conflitti e alle crisi esterne quando insorgano;
2. costruire le capacità dei paesi partner;
3. proteggere l'Unione europea e i suoi cittadini attraverso l'azione esterna

In attuazione di tale livello di ambizione, vengono identificate alcune **azioni prioritarie** (per la precisione tredici, nel Piano di attuazione), raggruppate in alcuni filoni.

**Missioni PSDC** - L'Alto rappresentante dovrà avanzare proposte, entro la primavera 2017, per lo sviluppo ulteriore delle capacità civili, rivisitando le vigenti priorità fissate al Consiglio europeo di Feira nel 2000, nonché per rafforzare la capacità di risposta di tipo civile per la gestione delle crisi da parte dell'UE. Allegato al *Piano di attuazione* (e alle conclusioni del Consiglio) vi è poi un testo contenente l'indicazione di possibili tipologie di missioni e operazioni civili e militari derivanti dal

livello di ambizione che, pur non potendo emendare l'elenco delle missioni di cui all'articolo 43 del Trattato UE, viene a rappresentare una sorta di "Petersberg 2"<sup>3</sup>.

**Il "Semestre europeo" sulla difesa** - L'Alto rappresentante/Capo dell'Agenzia europea per la difesa è invitato, in piena consultazione con gli Stati membri, a presentare proposte ai Ministri nella primavera 2017 per una Revisione annuale coordinata sulla difesa (*Co-ordinated Annual Review on Defence - CARD*) a carattere informale e intergovernativo e guidata dagli Stati membri, che decideranno su scopo, metodo e contenuti. Si tratta di un coordinamento delle politiche nazionali in materia modellato sul cosiddetto "Semestre europeo" di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio. L'idea, emersa durante la presidenza olandese, rilanciata dalla proposta franco-tedesca e fatta propria dall'Alto rappresentante, costituisce un'importante innovazione. Il contesto nella quale questo coordinamento verrà effettuato è quello dell'Agenzia europea per la difesa (EDA), il cui organo di governo, peraltro, è uno *steering board* presieduto dall'Alto rappresentante e composto dai ministri della Difesa degli Stati partecipanti, unica sede formale in seno all'Unione europea in cui siedano i soli titolari della Difesa.

**Sviluppo delle capacità** - Gli Stati membri sono invitati, attraverso l'Agenzia europea per la difesa e il Comitato militare dell'Unione europea, a specificare e integrare le capacità prioritarie nel quadro della revisione, entro la primavera 2018, del Piano di sviluppo delle capacità (*Capability Development Plan*) del 2014, documento che identifica le aree nelle quali l'Europa necessita di investire e sviluppare approcci collaborativi<sup>4</sup>. L'EDA, in cooperazione con gli Stati membri, dovrà sviluppare proposte per rafforzare la cooperazione europea in materia di difesa nell'ottica di una loro rapida attuazione, che consentano di tradurre tali priorità in concreti programmi di collaborazione, sostenere gli stati membri su un uso coerente e complementare delle risorse per ricerca e tecnologia, replicare in altri campi il successo del Comando europeo di trasporto aereo (EATC) e migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti.

**Strutture, strumenti e finanziamenti** - Il Consiglio e l'Alto rappresentante si pongono come priorità, entro il primo semestre del 2017, l'adattamento delle strutture del SEAE, al fine di rafforzare la pianificazione a livello politico-strategico e il controllo delle missioni e operazioni, con particolare enfasi sulle sinergie civili-militari, nonché di istituire una **struttura operativa permanente di pianificazione e condotta a livello strategico per le missioni militari non esecutive**<sup>5</sup>, che lavori congiuntamente con l'analoga struttura esistente per le missioni civili (il *Civilian Planning and Conduct Capability*, o CPCC, che però è responsabile anche per le missioni esecutive) e assicuri un impegno integrato civile-militare. Non sta trovando spazio, per ora, la proposta franco-tedesca di un quartier generale unico per tutte le missioni militari. Quanto all'attività di *intelligence*, nelle conclusioni del Consiglio viene genericamente invitato il SEAE, unitamente agli Stati membri, a rafforzare la rete esistente di strutture informative della UE e degli

---

<sup>3</sup> I compiti sono i seguenti:

- operazioni congiunte di gestione delle crisi in situazioni di alto rischio per la sicurezza nelle regioni circostanti l'UE;
- operazioni congiunte di stabilizzazione, incluse operazioni aeree e speciali;
- risposta rapida civile e militare;
- missioni civili sostitutive/esecutive;
- operazioni di sicurezza aerea incluso sostegno aereo ravvicinato e sorveglianza aerea;
- operazioni di sicurezza o sorveglianza marittima;
- missioni per il *capacity building* civile e la riforma del settore della sicurezza.

<sup>4</sup> Queste attualmente includono: intelligence, sorveglianza e riconoscimento, sistemi aerei a pilotaggio remoto, comunicazioni satellitari, accesso autonomo allo spazio e osservazione permanente della terra; capacità militari di fascia alta; sicurezza cyber e marittima.

<sup>5</sup> Per missioni non esecutive si intendono quelle che non prevedano l'esercizio di funzioni attive, segnatamente in sostituzione delle autorità locali, bensì compiti di addestramento, sostegno e consulenza (*training, mentoring and advising*): delle sei missioni militari PSDC in corso, tre hanno questo carattere: EUTM Somalia, EUTM RCA e EUTM Mali. Ad oggi, resterebbero escluse da tale comando le due missioni navali, EUNAVFOR MED e EUNAVFOR Atalanta e anche probabilmente EUFOR Althea che, sebbene di norma eserciti solo compiti non esecutivi, potrebbe riattivare anche quelli esecutivi, e perciò ha natura mista.

Stati membri. Gli Stati membri sono poi incoraggiati a rafforzare la cooperazione delle strutture e iniziative multinazionali esistenti al di fuori della UE (come EUROCORPS e EUROGENDFOR) con la UE stessa e a verificare la possibilità di fare un uso migliore dei quartieri generali nazionali o multinazionali utilizzabili e resi disponibili per l'Unione europea. Quanto al tema dei *Battlegroup*, i battaglioni di reazione rapida, messi a disposizione a rotazione dagli Stati membri già dal 2007 ma non ancora impiegati, il Consiglio si dichiara favorevole a un loro finanziamento comune (uno dei principali scogli al loro utilizzo), da considerare anche nel contesto della revisione complessiva, entro il 2017, del meccanismo ATHENA di finanziamento dei costi comuni delle missioni militari PSDC, e invita l'Alto rappresentante a presentare proposte per la metà dell'anno.

**Cooperazione strutturata permanente** - Quanto all'attivazione di quanto previsto dall'articolo 42, paragrafo 6, e dall'articolo 46 del Trattato sull'Unione europea, nonché dall'allegato protocollo n. 10, ossia la cooperazione strutturata permanente (PESCO secondo l'acronimo di uso comune) "tra gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative", esplicitata sia dall'Alto rappresentante, sia dal Consiglio è l'intenzione di esplorarne il potenziale a carattere al contempo inclusivo quanto alla partecipazione e modulare quanto ai progetti e alle iniziative concrete. L'Alto rappresentante presenterà quanto prima elementi e opzioni per la riflessione futura.

**Cooperazione con i partner** - L'ultima azione proposta è dedicata alla cooperazione con gli Stati terzi partner, rispetto ai quali l'Alto rappresentante presenterà opzioni per un approccio più strategico con quei paesi che condividono i valori della UE e sono intenzionati a contribuire alle missioni PSDC.

### **23 NOVEMBRE 2016 - LA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO**

All'esito dell'esame della relazione annuale del Consiglio sulla politica estera e di sicurezza comune, il 23 novembre 2016 il Parlamento europeo approva una lunga risoluzione sull'attuazione della PSDC, con la quale prende posizione sulla *Strategia globale* e il processo di attuazione nel frattempo avviato. Nel dettaglio, l'assemblea di Strasburgo esprime la convinzione della necessità di una **approfondita e sostanziale revisione della PSDC**, per contribuire alla sicurezza dell'Unione, alla gestione delle crisi e all'affermazione di una propria autonomia strategica. Invita ad avviare una **cooperazione strutturata permanente** nonché ad iniziare la **trasformazione dell'attuale politica di sicurezza e di difesa in una vera e propria difesa comune**, previa decisione unanime del Consiglio europeo, come previsto dell'articolo 42, paragrafo 2 del trattato UE. Il Parlamento europeo fa proprio anche l'**obiettivo** definito in sede NATO di conseguire un livello minimo delle spese per la difesa pari al **2% del PIL**. Esprimendosi con grande favore nei confronti della *Strategia globale*, invita tuttavia a elaborare - dopo il *Piano di attuazione* appena presentato dall'Alto rappresentante e di cui la risoluzione, però, tiene conto solo in parte - anche un **Libro bianco dell'UE in materia di sicurezza e difesa**. Quanto alla gestione delle crisi, ritiene sia importante creare un **comando permanente per tutte le missioni e operazioni civili e militari**, e sottolinea che le future missioni e operazioni dovrebbero privilegiare i **conflitti che interessano direttamente la sicurezza dell'Unione**, ovvero di luoghi in cui questa svolge il compito di garante della sicurezza. Invita anche a **rivedere i compiti di Petersberg** (cosa che in realtà il *Piano di attuazione* ha già fatto) e a rendere utilizzabili i *Battlegroup*, con la costituzione di un fondo da parte del Consiglio. Quanto ai rapporti con la NATO, ritiene che l'autonomia strategica dell'UE dovrebbe rafforzare il partenariato tra le due organizzazioni, visto in chiave di complementarità e cooperazione e non di competizione, dal momento che interessi strategici e le sfide a est e a sud sono gli stessi: in questo contesto, plaude alla dichiarazione congiunta di Varsavia e alla volontà di darvi rapida attuazione. Il Parlamento europeo si esprime anche a favore dello **sviluppo di una forte industria della difesa**, che consenta un rafforzamento delle capacità nell'ottica di evitare frammentazioni e duplicazioni: interoperabilità e approvvigionamento congiunto sono fondamentali anche a fronte delle difficoltà, da parte di alcuni paesi, di mantenere operative diverse capacità. Si esprime molto criticamente sul **recepimento fortemente differenziato delle due direttive** sugli appalti e sui trasferimenti intracomunitari in materia di difesa e invita la Commissione ad avviare

procedure di infrazione. Preoccupato dal calo delle risorse destinate alla ricerca nel campo della difesa, **sostiene le annunciate iniziative della Commissione** in vista del prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Invita poi a **rafforzare il ruolo, ritenuto inadeguato, dell'Agenzia europea per la difesa**, nonché a riformare il diritto europeo per consentire alle industrie della difesa europee di godere degli stessi **aiuti di Stato** di cui si avvalgono quelle statunitensi.

### 30 NOVEMBRE 2016 - IL SECONDO ELEMENTO DEL "PACCHETTO DIFESA": IL PIANO D'AZIONE IN MATERIA DI DIFESA EUROPEA DELLA COMMISSIONE

Il 30 novembre 2016 la Commissione presenta una **comunicazione** dal titolo [\*Il Piano di azione europeo in materia di difesa \(COM\(2016\) 950 final\)\*](#). La proposta, che costituisce il secondo elemento del "pacchetto", origina dalla lettera contenente le priorità della commissione, indirizzata da Juncker e Timmermans ai presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio il 9 settembre 2015, ribadite poi nel *Discorso sullo stato dell'Unione* del 14 settembre 2016. Nello stesso discorso, il presidente Juncker aveva anche sottolineato la necessità di assumersi maggiormente la responsabilità della propria sicurezza, il che implica che gli Europei devono investire nello sviluppo di capacità di difesa: *un'Unione con maggiori capacità di difesa richiede l'acquisizione, lo sviluppo e il mantenimento congiunti, da parte degli Stati membri, dell'intera gamma di capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime*. Il Piano d'azione - che è stato preceduto anche da un *non paper* italiano - è articolato su tre assi principali: istituzione di un fondo europeo per la difesa; promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa; rafforzamento del mercato unico della difesa.

**Il Fondo europeo per la difesa** - Il fondo consisterebbe di due distinte strutture di finanziamento ("sezioni"), complementari ma con natura giuridica e fonti di finanziamento distinte, una "sezione ricerca" e una "sezione capacità", integrate da un consiglio di coordinamento che riunirà la Commissione, l'Alto rappresentante, gli Stati membri, l'Agenzia europea per la difesa nonché, ove opportuno, l'industria, con il compito di garantire la coerenza tra le "sezioni".

**Definizione delle priorità in termini di capacità a livello di UE (Stati membri, Agenzia europea per la difesa ecc.)**



Commissione europea, *Piano d'azione europeo in materia di difesa*

(i) **Sezione ricerca** - Destinata al finanziamento di progetti di ricerca collaborativa nel settore della difesa a livello dell'UE, da realizzarsi tramite l'avvio di un'azione preparatoria (90 milioni di EUR per il periodo 2017-2019<sup>6</sup>), dovrebbe sfociare in un programma specifico dell'UE all'interno del **quadro finanziario pluriennale dell'UE post 2020**. La Commissione prevede una **dotazione annua stimata di**

**500 milioni di euro**, in linea con le conclusioni del Gruppo di personalità sulla ricerca europea nel settore della difesa nonché con la recente relazione del Parlamento europeo in materia: l'UE rientrerebbe così tra i quattro principali investitori europei nella ricerca e tecnologia nel campo della difesa. Il programma dovrebbe concentrarsi su un **numero limitato di progetti di ricerca essenziali**, connessi alle priorità in materia di capacità di difesa concordate dagli Stati membri. La *governance* del programma sarà soggetta alle norme di **bilancio dell'UE** e saranno esplorate

<sup>6</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013, EUCO 217/13.

molteplici opzioni al fine di strutturare il dialogo tra la Commissione, gli Stati membri e l'industria riguardo all'attuazione della futura "sezione".

(ii) **Sezione capacità** - Volta a sostenere lo **sviluppo congiunto di capacità di difesa** definite di comune accordo dagli Stati membri, verrebbe finanziata mediante l'aggregazione dei contributi nazionali e godrebbe, ove possibile, del sostegno dal bilancio dell'UE. Questa "sezione" sarebbe imperniata sulle fasi post R&T e avrebbe dimensioni molto maggiori della prima: la Commissione fissa come obiettivo un importo di riferimento pari a **5 miliardi di EUR all'anno, vale a dire il 2,5% del totale della spesa nazionale per la difesa nell'UE e il 14% della spesa nazionale per le capacità di difesa**, importo che colmerebbe il divario rispetto all'obiettivo concordato dagli Stati membri in sede EDA di destinare il 35% della spesa per i materiali a progetti collaborativi<sup>7</sup>. **Le caratteristiche specifiche della "sezione capacità" sono in realtà ancora da individuare e a tal fine potrebbe giovare l'istituzione di una cooperazione strutturata permanente.** Questa seconda sezione, a differenza della prima, **non sarebbe finanziata dal bilancio dell'Unione, bensì mediante l'aggregazione dei contributi degli Stati membri** che decidono di parteciparvi, e limitatamente a singoli progetti finanziariamente indipendenti e limitati nel tempo e nelle dimensioni. La Commissione ipotizza anche l'**emissione di strumenti di debito** connessi al progetto (proposta peraltro avanzata dal vicepresidente della Commissione Katainen in una intervista al *Financial Times* del 15 settembre 2016), garantiti dagli Stati membri ovvero da una propria base di capitale. Interessante la previsione - che riprende, in termini più ampi, una proposta del *non paper* italiano - per cui **i contributi nazionali al capitale della "sezione capacità" saranno considerati "misure una tantum" nel quadro del patto di stabilità e crescita**, così come le garanzie, nella misura in cui si ripercuoteranno sul disavanzo e/o sul debito. La Commissione è inoltre disposta a **esaminare tutte le opzioni di finanziamento a carico del bilancio dell'UE** della "sezione capacità", nel rispetto dei trattati.

**La promozione degli investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa** - Oltre al fondo europeo per la difesa, la Commissione ritiene necessarie ulteriori azioni per permettere alla base industriale di difesa di rimanere innovativa e competitiva e, in ultima analisi, di poter soddisfare le esigenze europee in termini di capacità. In particolare sosterrà perciò, entro i limiti stabiliti dai trattati, in seno agli organi decisionali della Banca europea per gli investimenti, **l'adeguamento dei criteri di prestito della BEI al settore della difesa**, e invita gli Stati membri ad appoggiare tale processo. Anche questa proposta era contenuta nel *non paper* italiano. La Commissione promuoverà altresì il cofinanziamento, tramite i **fondi strutturali e d'investimento europei**, dei progetti di investimento produttivo e della modernizzazione delle catene di approvvigionamento nel settore della difesa. La difesa sarà poi un settore prioritario del programma generale costituito dalla nuova **agenda per le competenze per l'Europa** [nota (COM(2016) 381 final)].

**Il rafforzamento del mercato unico della difesa** - Quanto alle due **direttive** sugli appalti e sui trasferimenti nell'UE, la Commissione ritiene che si sono dimostrate in linea di massima adeguate allo scopo e che non è necessaria alcuna modifica legislativa in questa fase, salvo **porre rimedio ad un certo numero di carenze** riscontrate. La Commissione intende poi perseguire il rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento, il miglioramento dell'accesso al mercato transfrontaliero per le PMI nel settore della difesa, nonché della normazione e della valutazione della conformità. La Commissione ravvisa infine la necessità di **rafforzare la coerenza e le sinergie tra le questioni di difesa e altri pertinenti settori e politiche dell'Unione**, in modo da sfruttare appieno il valore aggiunto dell'UE.

---

<sup>7</sup> Nel periodo 2010-2014 gli Stati membri dell'EDA hanno investito in media il 19,6% della spesa totale per i materiali in progetti collaborativi, ossia un importo di 7,56 miliardi di EUR all'anno, inferiore di 5,84 miliardi di EUR all'anno rispetto all'obiettivo concordato.

## **6 DICEMBRE 2016 - IL TERZO ELEMENTO DEL "PACCHETTO DIFESA": LE CONCLUSIONI SULL'ATTUAZIONE CONGIUNTA DELLA DICHIARAZIONE NATO-UE DEL LUGLIO 2016**

Il 6 dicembre 2016, il **Consiglio UE e il Consiglio Atlantico a livello di Ministri degli Esteri** adottano in parallelo conclusioni contenenti quarantadue misure di attuazione della Dichiarazione dell'8 luglio, che vengono a costituire il terzo ed ultimo tassello del "pacchetto europeo". Si tratta di azioni molto concrete in tutte e sette le aree di cooperazione identificate dalla Dichiarazione congiunta dell'8 luglio. Lo scopo è realizzare una cooperazione che, anche partendo da questioni eminentemente pratiche, eviti le duplicazioni e possa tradursi in un *modus operandi* strutturato. In quella stessa sede si conviene di rafforzare il dialogo politico tra le due organizzazioni, continuando tra l'altro le riunioni periodiche del Comitato politico e di sicurezza e Consiglio atlantico, nonché proseguendo la prassi dei reciproci inviti alle pertinenti riunioni ministeriali. Al riguardo è utile ricordare che 22 dei 28 membri dell'Unione europea sono anche membri della NATO, che a sua volta si compone di 28 Stati. Dei 6 membri UE che non fanno parte dell'Alleanza, tutti, tranne Cipro, fanno parte della *Partnership for Peace* con la NATO.

## **15 DICEMBRE 2016 - LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO**

A conclusione dei primi sei mesi di attuazione della Strategia globale, il 15 dicembre 2016 il Consiglio europeo adotta **conclusioni in materia di sicurezza esterna e difesa**, approvando e sostenendo le tre componenti del pacchetto. Facendo proprie le conclusioni del Consiglio del 14 novembre e del 17 ottobre 2016 sull'attuazione della *Strategia globale* e il relativo livello di ambizione, invita l'Alto rappresentante e gli Stati membri a darvi un seguito esaustivo. I capi di Stato e di governo concordano sulla necessità che **gli europei si assumano una maggiore responsabilità per la loro sicurezza** e che perciò siano intensificati gli sforzi, anche destinando sufficienti **risorse aggiuntive**, pur tenendo conto degli impegni giuridici e delle situazioni nazionali, il che, per gli Stati membri della NATO, è già conforme alle linee guida in materia di spese per la difesa. L'Unione europea e i suoi Stati membri devono poter contribuire in modo decisivo agli sforzi collettivi nonché agire autonomamente, se e quando necessario, e con i *partner*, quando possibile.

Le conclusioni contengono anche l'elenco delle **proposte che**, facendo seguito alle conclusioni del Consiglio, **l'Alto rappresentante presenterà nei mesi a seguire**, ovvero sullo sviluppo delle capacità civili, i parametri per una **revisione coordinata annuale sulla difesa** sotto la guida degli Stati membri, il processo di **sviluppo delle capacità militari** tenendo conto della ricerca e tecnologia e degli aspetti industriali, **l'istituzione di una capacità permanente di pianificazione operativa** e condotta a livello strategico, il rafforzamento degli strumenti di **reazione rapida** dell'UE, elementi e opzioni per una **cooperazione strutturata permanente** inclusiva, nonché l'inclusione di tutte le esigenze nell'ambito dell'iniziativa per il potenziamento delle capacità a sostegno della sicurezza e dello sviluppo (CBSD)<sup>8</sup>. Il Consiglio europeo, inoltre, dichiara di attendere la **revisione globale del meccanismo Athena** da parte del Consiglio entro la fine del 2017.

Quanto al **Piano d'azione** della Commissione, il Consiglio europeo ne accoglie con favore le proposte, mettendo in rilievo l'importanza di coinvolgere a fondo gli Stati membri, e chiede a tutti gli attori pertinenti di portare avanti i lavori. Nell'invitare il Consiglio a esaminare tempestivamente le proposte della Commissione in materia e la BEI a esaminare iniziative volte a sostenere gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo in materia di difesa, chiede alla Commissione di formulare, **già nel primo semestre del 2017, proposte** - evidentemente anche legislative - **per l'istituzione del Fondo europeo per la difesa**, in entrambe le sue sezioni.

Con riferimento alle conclusioni del Consiglio del 6 dicembre 2016 che attuano la dichiarazione NATO-UE, il Consiglio europeo ne sollecita un rapido seguito, in tutti gli ambiti individuati.

**Il Consiglio viene invitato a riferire nel marzo 2017** in modo da consentire al Consiglio europeo di esaminare i progressi compiuti e fornire poi, **nella propria riunione di giugno, nuovi**

<sup>8</sup> In questo contesto, il Consiglio europeo invita i co-legislatori a lavorare rapidamente sulla proposta della Commissione in materia di CBSD al fine di raggiungere un accordo nel primo semestre del 2017.

## orientamenti strategici.

### 1 MARZO 2017 - IL LIBRO BIANCO DELLA COMMISSIONE SUL FUTURO DELL'EUROPA

Nel *Libro bianco sul futuro dell'Europa*<sup>9</sup>, presentato dalla Commissione al Parlamento europeo il 1 marzo 2017 in vista del vertice di Roma del 25 marzo, **ampio spazio è dedicato alla politica estera e di difesa**. Nel **primo scenario**, "Avanti così", sono previsti comunque progressi circa l'esprimersi all'unisono sugli affari esteri, nonché una cooperazione più stretta in materia di difesa. Nel **secondo scenario**, "Solo il mercato unico", si prevede una ulteriore accentuazione nel trattare in via bilaterale alcune questioni di politica estera, nonché che il coordinamento della difesa resti ai livelli attuali. Nel **terzo scenario**, "Chi vuole di più fa di più", trova spazio una cooperazione più intensa in materia di difesa per alcuni paesi, che si concentri - evidentemente tramite una **cooperazione strutturata permanente** - sul coordinamento militare e sulla condivisione di materiale; nel **quarto scenario**, "Fare meno in modo più efficiente", la politica estera e di difesa rientra tra gli ambiti nei quali approfondire l'integrazione, e infatti la Commissione prevede che l'UE si esprima con una sola voce su tutte le questioni di politica estera, nonché che venga istituita un'**Unione europea della difesa**, che comporta capacità di difesa comuni. Nel **quinto e ultimo scenario**, "Fare molto di più insieme", viene ribadita e rafforzata la precedente ipotesi. Per giugno 2017 la Commissione preannuncia un proprio **documento di riflessione sul futuro della difesa europea**.

### 6 MARZO 2017 - LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO "AFFARI ESTERI"

Il Consiglio "affari esteri", riunito nuovamente nella composizione che include i ministri della difesa, dando seguito alle proprie conclusioni del 17 ottobre e del 14 novembre 2016, il 6 marzo 2017 adotta [conclusioni sui progressi nell'attuazione della Strategia globale nell'area della Sicurezza e difesa](#). Queste formano altresì la base per una relazione al **Consiglio europeo del 9 e 10 marzo**, che ha all'ordine del giorno una valutazione dell'attuazione delle proprie conclusioni del 15 dicembre.

Per quanto riguarda le **missioni e operazioni PSDC**, in merito alle quali viene anche approvato un documento concettuale ([Concept Note](#)) sulla loro pianificazione e condotta, il Consiglio stabilisce di costituire, come convenuto a novembre, un **comando unico per le missioni militari non esecutive**<sup>10</sup>, denominato **MPCC, Military Planning and Conduct Capability** (capacità militare di pianificazione e condotta, sulla falsariga dell'esistente comando unico per le missioni civili, il CPCC, *Civilian Planning and Conduct Capability*), guidato dal direttore generale dello Stato maggiore dell'Unione europea<sup>11</sup> e posto sotto il controllo strategico e la direzione politica del Comitato politico e di sicurezza. Per l'effettiva istituzione occorrerà tuttavia una decisione del Consiglio. Parallelamente, si decide anche l'istituzione di una cellula di coordinamento (*Joint Support Coordination Cell*), formata da personale del comando militare e di quello civile e finalizzata a mettere a fattor comune l'expertise civile e militare. Entrambe le nuove strutture saranno soggette a revisione entro un anno dalla loro piena operatività, e comunque entro il 2018.

In tema di **Cooperazione strutturata permanente (PESCO)**, di cui agli articoli 42, paragrafo 6, e 46 del trattato UE, il Consiglio concorda sulla necessità di lavorare su un modello inclusivo e modulare. Gli Stati membri, che detengono la competenza al riguardo, sono invitati a raggiungere un'intesa condivisa su impegni (segnatamente nel campo degli investimenti, di una migliore capacità di impiego e dell'interoperabilità), obiettivi e criteri comuni da adottare, nonché sul modello di governance. Ciò contribuirà alla preparazione della notifica al Consiglio e all'Alto rappresentante e della decisione del Consiglio che istituisce la cooperazione.

Le conclusioni si occupano anche della **revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)**, ovvero il nuovo "semestre europeo", da attuarsi sotto la guida degli Stati membri e in coerenza con il processo di pianificazione NATO, vista come uno strumento per fare fronte alle capacità più critiche, ma anche come un foro per coordinare le rispettive pianificazioni nazionali. L'idea è quella

<sup>9</sup> Si veda la [Nota su atti dell'Unione europea n. 96](#) del Servizio studi del Senato

<sup>10</sup> Si veda la nota 5.

<sup>11</sup> Da maggio 2016 la carica è detenuta dal tenente generale Esa Pulkkinen, di nazionalità finlandese.

di incontri regolari dei ministri della difesa, inizialmente a cadenza biennale, ma se del caso più frequenti. Il segretariato sarà curato dall'**Agenzia europea per la difesa (EDA)**, che assumerà un ruolo centrale in tale processo e provvederà anche a redigere un'apposita relazione per i ministri. L'Alto rappresentante, che è anche capo dell'Agenzia, preparerà entro giugno, in cooperazione con gli Stati membri, proposte più dettagliate, al fine di **istituire la CARD entro il 2017 e attuare la prima revisione completa dal 2018**.

Quanto allo **sviluppo delle capacità civili** e la **revisione delle priorità delle missioni civili PSDC** fissate al Consiglio europeo di Feira del 2000, il Consiglio conferma gli impegni ma rinvia ulteriori decisioni alla propria riunione di maggio.

Il Consiglio si sofferma inoltre sulla necessità di **sostenere i partner** nello sviluppo delle capacità di sicurezza e difesa, rafforzare la pertinenza, utilizzabilità operativa e schierabilità degli **strumenti di reazione rapida**, inclusi i *Battlegroup*, incidendo anche sul relativo finanziamento, e ricorda inoltre la necessità di procedere, entro la primavera 2018, alla **revisione del piano di sviluppo delle capacità** in sede EDA.

In più punti delle conclusioni vengono ricordate le interconnessioni tra gli strumenti e le iniziative citate, nonché tra questi e il **Piano di azione** della Commissione e l'attuazione della **Dichiarazione NATO-UE**, nel tentativo sempre più evidente di mettere a sistema le proposte sviluppate nei diversi documenti e consessi che si sono succeduti negli ultimi nove mesi.

Il Consiglio "affari esteri" tornerà sull'argomento nel mese di maggio, in vista del Consiglio europeo di giugno.

---

7 marzo 2017

A cura di Francesco Gilioli