servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Scheda n. 6/2013

UNIONE EUROPEA: INIZIATIVE, PROPOSTE E ARGOMENTI DI DISCUSSIONE PER IL 2013

Temi e proposte legislative di interesse della 4ª Commissione permanente

La presente scheda intende evidenziare, per la Commissione difesa, i principali temi di attualità nel 2013.

A questo fine sono stati analizzati tre strumenti di programmazione: il Programma annuale di lavoro della Commissione europea, il Programma di 18 mesi del Consiglio, elaborato dalle Presidenze irlandese, lituana e greca, e la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Le indicazioni contenute nella presente nota non devono considerarsi esaustive e, al fine di agevolare un maggior approfondimento, sono stati indicati tra parentesi quadra i rinvii alla trattazione nei documenti analizzati.

Si ricorda che il 2013 sarà l'anno europeo dei cittadini, istituito dalla Commissione e dal Parlamento europeo nel novembre del 2011 per il rafforzamento e la conoscenza dei diritti e delle responsabilità connesse alla cittadinanza dell'Unione. Il 2013 è un anno di transizione verso tre avvenimenti estremamente importanti che avranno luogo nel 2014: due al livello dell'Unione, con l'elezione del Parlamento europeo (sono state proposte le date del 22-25 maggio 2014) e il rinnovo della Commissione. In questo ambito si segnala la raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013 in cui la Commissione europea, riprendendo quanto proposto dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 22 novembre 2012, richiede ai partiti politici europei di indicare un candidato alla carica di presidente della Commissione. Il terzo avvenimento riguarda specificamente l'Italia che nel secondo semestre del 2014 svolgerà il ruolo di Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea.

Programma di lavoro della Commissione per l'anno 2013 (COM (2012) 629 def., vol 1 e vol 2)

Come di consueto, a fine 2012 la Commissione europea ha pubblicato - sotto forma di Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - il proprio Programma di lavoro per il 2013, in cui vengono elencate le principali proposte da presentare l'anno successivo.

Nella Comunicazione si sottolinea che priorità assoluta è affrontare la crisi economica e riportare l'Unione europea sulla strada della crescita sostenibile. Questo risultato potrà essere ottenuto con un contesto macroeconomico stabile derivante da una reale unione economica e monetaria e da una trasformazione dell'economia in grado di sfruttare in pieno le potenzialità dell'Europa.

Le proposte elencate, che - tenendo conto della fine della legislatura europea - saranno presentate anche nella prima parte del 2014, riguardano i seguenti ambiti di azione:

- **porre le giuste basi per un'autentica unione economica e monetaria;**

- **promuovere la competitività attraverso il mercato unico e la politica industriale;**
- **connettere e competere: costruire oggi le reti di domani**;
- **la crescita e l'occupazione: inclusione ed eccellenza;**
- **utilizzare le risorse dell'Europa per promuovere la competitività;**
- **sfruttare la nostra posizione: l'Europa come attore globale.**

Nel settore che ricade nelle competenze della Commissione[1], la Commissione europea intende presentare un'unica iniziativa non legislativa, di grande rilievo, per la quale non è prevista una precisa data di realizzazione. Il titolo previsto è "**Una strategia globale per il settore della difesa**" e presenterà opzioni per aumentare la competitività e l'efficienza del settore europeo della difesa attraverso l'uso coerente ed integrato delle politiche dell'UE che incidono sulla difesa [Com(I,16)].

Al riguardo si ricorda che il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2012 ha invitato l'Alto rappresentante e la Commissione, con il pieno coinvolgimento degli Stati membri, a sviluppare proposte volte al rafforzamento della PSDC entro il mese di settembre 2013.

Il Consiglio europeo si riunirà nel dicembre 2013 per valutare gli obiettivi proposti in merito a:

- **incremento dell'efficacia, visibilità e impatto della PSDC;**
- **potenziamento dello sviluppo delle capacità di difesa;**
- **rafforzamento dell'industria europea della difesa.**

Programma di diciotto mesi del Consiglio elaborato dalle presidenze irlandese, lituana e greca (1° gennaio 2013-30 giugno 2014, doc. 17426/12)

La Presidenza del Consiglio dell'Unione è esercitata per un periodo di 18 mesi da tre Stati membri, ciascuno dei quali assicura, per sei mesi, la presidenza delle formazioni del Consiglio e l'attuazione di un programma comune: il Programma dei diciotto mesi del Consiglio.

Il "Programma delle tre Presidenze" o "programma delle attività del Consiglio" è composto di due parti: la prima contiene il quadro strategico, che prevede in un contesto più ampio anche gli obiettivi più a lungo termine perseguiti dalle presidenze successive. Nell'attuale Programma per questa sezione sono state consultate le future presidenze italiana, lettone e lussemburghese. La seconda parte costituisce il programma operativo ed è stata preparata in stretta cooperazione con la Commissione europea e il Presidente del Consiglio europeo.

I temi indicati come prioritari nel Programma di diciotto mesi, che rientrano nelle materie di interesse della Commissione, sono:

- lo **svolgimento efficace di missioni civili ed operazioni militari**, nonché il potenziale spiegamento di nuove missioni ed operazioni di gestione delle crisi. Si mira a rafforzare le capacità, sia militari che civili, ed a migliorare le capacità di risposta rapida dell'UE. Modalità di cooperazione efficaci anche sotto il profilo dei costi, quali la messa in comune e la condivisione di capacità - c.d. *pooling and sharing*-, continueranno ad essere ricercate [C(II.50)];

---

[1] Al fine di agevolare ulteriori approfondimenti sono stati puntualmente indicati tra parentesi quadra, per ogni tema o proposta, rinvii alla trattazione nei documenti analizzati.
E' stato, a tal fine, utilizzato un codice alfanumerico, composto dall'indicazione della fonte (**C**: Programma di diciotto mesi del Consiglio; **Com**: programma annuale della Commissione; **IT**: Relazione programmatica 2013 relativa alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea) e dall'individuazione del capitolo (in numeri romani) e del paragrafo (in numeri arabi) rilevanti. Nel caso delle proposte contenute nel COM(2012) 629, vol. 2, il numero romano indica il numero dell'Allegato, quello arabo il numero progressivo della proposta.
L'acronimo **S** individua, infine, le iniziative che la Commissione europea finalizza alla "semplificazione e riduzione degli oneri normativi"

- per quanto riguarda le capacità militari, la **preparazione di un dibattito a livello di Capi di Stato e di Governo sulla difesa** [C(II.50)];
- un maggiore impegno della missione **EUPOL-Afghanistan**, in ragione del minor impegno militare internazionale [C(II.39)];
- consolidamento delle relazioni strategiche e mantenimento della pace e della sicurezza nell'**Africa sub-sahariana** [C(II.42)];
- attenzione alla **Somalia** ed alla lotta contro la pirateria (EUNAVFOR Atlanta e EUTVM Somalia) [C(II.43)];
- avvio della pianificazione di una nuova operazione PSDC in sostegno della ristrutturazione e formazione delle forze armate del **Mali** [C(II.45)].

Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Doc LXXXVII-*bis*, n. 3)

Il 18 gennaio 2013 il Governo ha trasmesso alle Camere la terza Relazione programmatica relativa alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La nuova legge 24 dicembre 2012, n. 234, che riguarda la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, prevede all'articolo 13 che il Governo presenti entro il 31 dicembre di ogni anno "*una relazione che indica gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo d'integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione europea tenendo anche conto delle indicazioni contenute nel programma di lavoro della Commissione europea e degli altri strumenti di programmazione legislativa e politica delle altre istituzioni dell'Unione stessa*".

Con specifico riferimento alla Relazione per il 2013, il Governo avverte in premessa che la coincidenza temporale con la fine della legislatura ne ha condizionato la natura, rendendola uno strumento prevalentemente informativo e descrittivo. Il Governo afferma di essersi dovuto astenere dall'*"assumere impegni come soltanto un Governo e un Parlamento nel pieno esercizio delle loro funzioni potrebbero fare*", anche se in relazione al proseguimento dell'attività politico legislativa delle Istituzioni dell'Unione, " *gli orientamenti esposti nella relazione riflettono la posizione che il Governo ha sinora assunto e intende portare avanti nel periodo di esecuzione degli affari correnti*". Inoltre è "*verosimilmente utile che il successivo esecutivo non appena in carica, possa avvalersi del contenuto informativo e di orientamento della relazione al fine di definire le proprie priorità e le posizioni da sostenere in sede europea*".

Con riguardo ai temi di interesse della 4ª Commissione, nella relazione programmatica si auspica **"più Europa" nel settore della difesa**: non per costituire un'alternativa all'Alleanza atlantica ma per costruire un più solido e credibile pilastro europeo della sicurezza, capace di operare a livello globale. In ogni caso - si avverte - in tema di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) "*le discussioni si concentreranno, fra le altre, sulle prospettive con maggiori potenzialità di coagulare il consenso degli Stati membri* ". [IT(II, 2.2)].

Il governo segnala che il Consiglio europeo di dicembre 2012 nelle sue conclusioni ha invitato "*l'Alto rappresentante, segnatamente attraverso il servizio europeo per l'azione esterna e l'Agenzia europea per la difesa (EDA), nonché la Commissione, ad elaborare- ognuno nella sfera di propria competenza e cooperando strettamente secondo necessità- ulteriori proposte e azioni di rafforzamento della PSDC e di miglioramento della disponibilità delle capacità civili e militari richieste, e a riferire su tali iniziative entro settembre 2013 in vista del Consiglio europeo di dicembre 2013 . Gli stati membri saranno strettamente coinvolti in questo processo*".

In merito al contributo che gli investimenti per la difesa possono dare alla crescita, il Governo rileva che gli ingenti finanziamenti previsti nel programma quadro Orizzonte 2020 per il

Bilancio 2014-20 offrono all'industria della difesa grandi possibilità di crescita nel campo della ricerca per la sicurezza, in particolare per i prodotti di duplice uso (sicurezza/difesa) . L'EDA sta sviluppando l'Agenda strategica per la ricerca, che consentirà di individuare le aree scientifiche di pertinenza della difesa sulle quali si articoleranno i progetti e le prossime partecipazioni nazionali. Alla luce di questo indirizzo sarà necessario indirizzare il tessuto industriale e accademico nazionale al fine di favorire i progetti di tipo *dual-use*.

Nel novembre del 2011 la Commissione europea ha costituito un gruppo di lavoro sulle industrie e sui mercati della difesa per definire una strategia europea volta ad una maggiore efficienza del mercato europeo, rafforzando allo stesso tempo le capacità di difesa europea. Una Comunicazione della Commissione europea, prevista nel 2016, che si baserà sui risultati di questo gruppo di lavoro, presenterà un ventaglio di proposte. Secondo il Governo italiano questa iniziativa implica importanti scelte di natura politica e ha bisogno di un attiva partecipazione a tutti i documenti che la Commissione europea presenterà per orientare le priorità nelle scelte.

L'azione della difesa italiana dovrà cercare di individuare un vantaggio dal riesame delle politiche industriali e di mercato per dare impulso alle priorità nazionali che nella Relazione vengono individuate, in modo non esaustivo, in:

- incentivare con finanziamenti europei e nazionali lo sviluppo di alta tecnologia,
- regolamentare la cessione di tecnologia
- stimolare le imprese ad una maggiore cooperazione per aumentare la competitività sul mercato globale,
- favorire la competitività delle piccole e medie imprese che operano nel settore della sicurezza e della difesa;
- valutare la possibilità di ricorrere prevalentemente all'impiego della licenza generale per il trasferimento dei prodotti militari verso le Forze armate degli Stati membri .