

Doc. XXIV  
n. 55-A

**RELAZIONE  
DELLA 4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Difesa)**

*(Relatrice PINOTTI)*

**Comunicata alla Presidenza il 5 novembre 2021**

*ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento*

**SULLA RISOLUZIONE**

**approvata il 28 ottobre 2021**

*ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare  
assegnato sulle prospettive strategiche della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione  
europea*

## **INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i> 3
Testo della risoluzione .....	» 5

ONOREVOLI SENATORI. – Negli ultimi anni l’Unione europea ha avviato diverse importanti iniziative per favorire il sempre maggiore coordinamento tra i sistemi di difesa nazionali, con l’obiettivo di aumentare le capacità complessive, garantire il migliore utilizzo delle risorse e sostenere l’industria europea della difesa, rafforzandone la base scientifica e tecnologica.

Il primo rapporto CARD (meccanismo attraverso il quale gli Stati membri possono individuare le rispettive carenze capacitive e sincronizzare, per quanto possibile, le programmazioni nazionali) individua sei ambiti in cui gli Stati dovrebbero concentrare il loro impegno, per rafforzare le capacità comuni in aree considerate cruciali sia per le prestazioni operative dell’Unione europea che in termini di ritorno industriale (carro armato da battaglia, motovedetta europea, sistemi soldato, sistemi di contrasto anti-droni, difesa nello spazio e mobilità militare rafforzata).

Con la revisione strategica della PESCO approvata a novembre 2020, il Consiglio, ha individuato una lista di 26 progetti che possono produrre risultati concreti entro il 2025, tra cui quello relativo alla sorveglianza e protezione dei porti, che è coordinato dall’Italia.

Per quanto riguarda il finanziamento diretto dell’industria della difesa, a partire dal 2017 la Commissione ha adottato diversi strumenti di intervento: l’Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa; il Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa e, ora, il Fondo europeo per la difesa, con risorse per 7.9 miliardi per il periodo dal 2021 al 2027.

Le iniziative della difesa comune europea risultano strategiche anche in relazione alla capacità di risposta contro minacce *cyber* e ibride, incluse le minacce chimiche e biologiche, le emergenze sanitarie e la disinformazione. In tutti gli Stati membri, l’emergenza da COVID-19 ha evidenziato il contributo essenziale delle capacità militari a sostegno dei meccanismi civili per il contrasto alla pandemia, e la necessità di una loro sempre maggiore cooperazione in sede di Unione europea, anche per quanto riguarda le funzioni di assistenza nelle emergenze civili.

Nell’attuale situazione economica, il maggiore coordinamento delle programmazioni nazionali appare necessario anche per mantenere adeguati finanziamenti per il settore della difesa, a fronte di uno scenario internazionale che, anche per l’emergenza da COVID-19, è in costante peggioramento.

Per quanto riguarda la presenza sul territorio, dal 2003 l’Unione ha avviato 12 tra missioni ed operazioni militari, di cui 7 sono attualmente in corso: l’operazione EUFOR Althea in Bosnia Herzegovina; quattro missioni di addestramento in Africa, dispiegate in Somalia, nella Repubblica Centrafricana, in Mali (ma con una sfera d’azione progressivamente estesa a tutta l’area del Sahel) e in Mozambico e due operazioni marittime (EUNAVFOR Atalanta, per il contrasto alla pirateria nell’Oceano indiano

al largo della Somalia e IRINI, per attuare l'embargo delle armi verso la Libia). Per migliorare il sistema di finanziamento di tali missioni, il Consiglio ha istituito lo Strumento europeo per la pace, un fondo fuori dal bilancio dell'Unione europea del valore di oltre 5 miliardi e mezzo di euro (per il periodo 2021/2027), destinato a finanziare i costi comuni delle missioni e operazioni militari (in misura maggiore rispetto al precedente meccanismo Athena), le relative misure di assistenza (compresa la fornitura di materiali e infrastrutture militari) e a sostenere le operazioni di *peace keeping* di Stati terzi e organizzazioni internazionali (a partire dall'Unione africana).

Nelle Conclusioni su sicurezza e difesa adottate lo scorso maggio, il Consiglio ha fissato tre obiettivi per migliorare la capacità dell'Unione europea di gestione delle crisi (maggiore effettività, maggiore flessibilità e maggiore rapidità di dispiegamento) e ha invocato l'utilizzo delle previsioni dell'articolo 44 del TUE, che consentono di affidare a un gruppo ristretto di Stati (una sorta di « coalizione dei volenterosi » infra-Ue), la conduzione di missioni sulle quali non ci sia l'accordo unanime di tutti gli Stati membri.

Dal giugno del 2020 (in parallelo con l'avvio della riflessione in ambito NATO sul nuovo Concetto strategico), l'Unione europea ha intrapreso il percorso per l'elaborazione di una Bussola strategica (*Strategic Compass*), documento che dovrebbe concorrere a sviluppare una « cultura strategica condivisa », partendo da una visione comune delle minacce che incombono sull'Europa e dei possibili strumenti per farvi fronte, definendo scopi e obiettivi concreti dell'azione comune.

L'approvazione definitiva è prevista per marzo del prossimo anno, in coincidenza con la conclusione dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa.

La Bussola strategica tematizza la stretta connessione tra il rafforzamento della cooperazione nel settore della difesa e la definizione di obiettivi e priorità strategiche comuni di politica estera.

L'attuale scenario globale è del resto segnato, tra l'altro, da una crisi degli strumenti di regolazione di carattere multilaterale, dal ri-orientamento delle priorità strategiche degli Stati Uniti, dalla sempre maggiore assertività della Cina, dall'emergere o dal rafforzamento di una serie di potenze di carattere regionale, da minacce ibride di varia natura e da conflitti non convenzionali.

Tale scenario, come evidenziato, da ultimo, dalla crisi afghana, rende sempre più urgente il rafforzamento degli strumenti della difesa comune, accompagnato dalla definizione da parte dell'Unione e degli Stati membri di obiettivi strategici condivisi di politica estera.

Una maggiore assunzione di responsabilità, da parte dell'Unione europea, per la tutela, anche con lo strumento militare, della sicurezza globale, rappresenta ormai una condizione imprescindibile per il rafforzamento dell'alleanza transatlantica, e per la capacità della NATO, di cui la grande maggioranza degli Stati membri è parte, di rispondere alle sfide della nuova realtà geopolitica mondiale.

La Commissione,

a conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, dell'affare assegnato sulle prospettive strategiche della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea,

premesso che:

negli ultimi anni l'Unione europea ha avviato diverse importanti iniziative per favorire il sempre maggiore coordinamento tra i sistemi di difesa nazionali, con l'obiettivo di aumentare le capacità complessive, migliorare le modalità di impiego e l'interoperabilità delle forze, ridurre le duplicazioni, garantire il migliore utilizzo delle risorse e sostenere l'industria europea della difesa, rafforzandone la base scientifica e tecnologica;

attraverso la Revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD), gli Stati membri possono individuare le rispettive carenze capacitive e sincronizzare, per quanto possibile, le programmazioni nazionali. A seguire, secondo le linee definite dal Piano di sviluppo delle capacità, gli Stati, sostenuti dalle competenti strutture dell'Unione, possono avviare progetti cooperativi, allo scopo di colmare le carenze esistenti, evitando duplicazioni e sprechi di risorse, attraverso gli strumenti della cooperazione strutturata permanente (PESCO);

il primo rapporto CARD, presentato nel novembre 2020, individua sei ambiti in cui gli Stati dovrebbero concentrare il loro impegno, per rafforzare le capacità comuni in aree considerate cruciali sia per le prestazioni operative dell'Unione europea che in termini di ritorno industriale (carro armato da battaglia, motovedetta europea, sistemi soldato, sistemi di contrasto anti-droni, difesa nello spazio e mobilità militare rafforzata);

con la revisione strategica della PESCO approvata a novembre 2020, il Consiglio, oltre a fissare l'obiettivo di aumentare le spese per gli investimenti nella difesa (portandole al 20 per cento delle spese complessive) e razionalizzare i progetti già approvati; ha individuato una lista di 26 progetti che possono produrre risultati concreti entro il 2025 (tra cui le Squadre di reazione rapida alla minaccia *cyber*, il Comando medico europeo, la Mobilità militare e la Sorveglianza e protezione dei porti, quest'ultimo a guida italiana);

a partire dal 2017, la Commissione ha adottato diversi strumenti di finanziamento diretto dell'industria della difesa: in particolare l'Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa (PADR), rivolto alla ricerca, e il Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP), rivolto alla fase di sviluppo dei progetti, fino al Fondo europeo per la difesa (EDF), che per il periodo dal 2021 al 2027 ha risorse per 7,9 miliardi di euro (seppure ridotte rispetto alle previsioni iniziali), sia per la

ricerca che per lo sviluppo (e i cui primi bandi sono stati pubblicati lo scorso 30 giugno);

il regolamento EDF prevede un incremento della quota di cofinanziamento europeo per i progetti approvati in sede PESCO, che potranno dunque ricevere un nuovo stimolo per la loro implementazione, risultando premianti per gli Stati che li promuovono;

lo scorso febbraio la Commissione europea ha presentato un piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio, per rafforzare la complementarità tra relativi programmi e strumenti, promuovere i vantaggi economici e tecnologici e favorire l'utilizzo dei risultati della ricerca industriale civile nei progetti della cooperazione europea in materia di difesa;

le iniziative della difesa comune europea risultano strategiche anche in relazione alla capacità di risposta contro minacce *cyber* e ibride, incluse le minacce chimiche e biologiche, le emergenze sanitarie e la disinformazione;

in tutti gli Stati membri, l'emergenza da COVID-19 ha evidenziato il contributo essenziale delle capacità militari a sostegno dei meccanismi civili per il contrasto alla pandemia, e la necessità di un loro sempre maggiore coordinamento in sede di Unione europea anche per quanto riguarda le funzioni di assistenza nelle emergenze civili;

nell'attuale situazione economica, il maggiore coordinamento delle programmazioni nazionali appare necessario anche per mantenere adeguati finanziamenti per il settore della difesa, a fronte di uno scenario internazionale che, anche per l'emergenza COVID-19, è in costante peggioramento;

considerato che:

secondo l'articolo 42 del Trattato dell'Unione europea (TUE), « La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione europea può avviare missioni civili o militari, all'esterno del suo territorio, per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite »;

secondo gli articoli 42, paragrafo 5, e 44, paragrafo 1, del TUE, « allo scopo di preservare i valori dell'Unione e di servirne gli interessi », « il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione »;

dal 2003 l'Unione ha avviato 12 tra missioni e operazioni militari, di cui 7 sono attualmente in corso;

l'Unione europea è presente ormai da molti anni nell'area dei Balcani occidentali, oggi con l'operazione EUFOR Althea in Bosnia Herzegovina; in Africa sono attive quattro missioni di addestramento delle forze armate e di consulenza ai vertici politico-militari (EUTM), dispiegate in Somalia, nella Repubblica Centrafricana, in Mali (ma con una sfera

d'azione progressivamente estesa a tutta l'area del Sahel) e in Mozambico (in fase di dispiegamento); completano il quadro le due operazioni marittime: EUNAVFOR Atalanta, per il contrasto alla pirateria nell'Oceano indiano al largo della Somalia e IRINI, per attuare l'embargo delle armi verso la Libia;

lo scorso 22 marzo il Consiglio ha istituito lo Strumento europeo per la pace (EPF), un fondo fuori dal bilancio dell'Unione europea del valore di oltre 5 miliardi e mezzo di euro (per il periodo 2021/2027), destinato a finanziare i costi comuni delle missioni e operazioni militari (in misura maggiore rispetto al precedente meccanismo Athena), le relative misure di assistenza (compresa la fornitura di materiali e infrastrutture militari) e a sostenere le operazioni di *peace keeping* di Stati terzi e organizzazioni internazionali (a partire dall'Unione africana);

nelle Conclusioni su sicurezza e difesa adottate lo scorso maggio, il Consiglio ha fissato tre obiettivi per migliorare la capacità dell'Unione europea di gestione delle crisi (maggiore effettività, maggiore flessibilità e maggiore rapidità di dispiegamento) e ha invocato l'utilizzo delle previsioni dell'articolo 44 del TUE (prima richiamate), che consentono di affidare a un gruppo ristretto di Stati (una sorta di « coalizione dei volenterosi » all'interno dell'Unione europea), la conduzione di missioni sulle quali non ci sia l'accordo unanime di tutti gli Stati membri;

nelle medesime conclusioni, il Consiglio ipotizza di introdurre, nel mandato delle missioni di addestramento, attività di « accompagnamento » (*mentoring*) alle forze armate locali;

il Consiglio chiede anche di rafforzare la Capacità di pianificazione e condotta delle missioni militari (MPCC), struttura dell'Unione europea di comando e controllo per missioni e operazioni militari, che ha un ruolo ancora ridotto e un personale largamente insufficiente, impegnandosi a tornare a discutere del tema al più tardi entro novembre 2021, per assumere decisioni operative in direzione di un potenziamento, evitando tuttavia ogni duplicazione rispetto alle esistenti strutture della NATO;

in applicazione del principio di « flessibilità » prima ricordato, e sulla base della Strategia dell'Unione europea sulla sicurezza marittima, lo scorso gennaio il Consiglio ha avviato il « caso pilota » della Presenza marittima coordinata nel Golfo di Guinea, un meccanismo di coordinamento, su base volontaria, delle iniziative militari degli Stati membri attivi nell'area;

rilevato che:

dal giugno dello scorso anno (in parallelo con l'avvio della riflessione in ambito NATO sul nuovo Concetto strategico) l'Unione europea ha intrapreso il percorso per l'elaborazione di una Bussola strategica (*Strategic Compass*), documento che dovrebbe concorrere a sviluppare una « cultura strategica condivisa », partendo da una visione comune delle minacce che incombono sull'Europa e dei possibili strumenti per farvi fronte, definendo scopi e obiettivi concreti dell'azione comune;

il documento sarà articolato in quattro capitoli: gestione delle crisi (con l'obiettivo di consolidare una visione politica condivisa delle finalità

della PSDC, migliorare la gestione delle missioni dell'Unione europea, per quanto riguarda, tra l'altro, la generazione delle forze, la prontezza e la capacità di reazione); resilienza (per identificare le aree di vulnerabilità dell'Unione, comprese le infrastrutture strategiche civili, con una particolare attenzione alla capacità di resilienza dei cittadini, migliorando le capacità di risposta a emergenze complesse, come quella da COVID-19), sviluppo capacitivo (per individuare le capacità necessarie per raggiungere un adeguato livello di ambizioni, concentrando gli sforzi per colmare le lacune che impediscono l'autonomia strategica e operativa europea) e partenariati (per migliorare la cooperazione con organizzazioni internazionali, a partire dalla NATO, e Stati terzi, nella difesa e sicurezza, in primo luogo tramite le missioni civili e militari dell'Unione);

il documento dovrà anche chiarire portata e modalità di attivazione delle clausole di solidarietà e di mutua assistenza contenute nei trattati;

la tempistica di approvazione del documento prevede la presentazione a novembre di una bozza completa, in vista dell'approvazione definitiva prevista per marzo del prossimo anno, in coincidenza con la conclusione dei lavori della Conferenza sul Futuro dell'Unione;

la Bussola strategica tematizza la stretta connessione tra il rafforzamento della cooperazione nel settore della difesa e la definizione di obiettivi e priorità strategiche comuni di politica estera;

conseguentemente risulta essenziale per l'Unione europea disporre di un'adeguata presenza nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, organo esecutivo della principale organizzazione multilaterale, in modo anche da ridurre l'annoso problema del suo *deficit* di rappresentatività;

rilevato infine che:

l'attuale scenario globale è segnato, tra l'altro, da una crisi degli strumenti di regolazione di carattere multilaterale, dal riorientamento delle priorità strategiche degli Stati Uniti, dalla sempre maggiore assertività della Cina, dall'emergere o dal rafforzamento di una serie di potenze di carattere regionale, da minacce ibride di varia natura e da conflitti non convenzionali;

tale scenario, come evidenziato, da ultimo, dalla crisi afghana, rende sempre più urgente il rafforzamento degli strumenti della difesa comune, che sia accompagnato dalla definizione da parte dell'Unione e degli Stati membri di obiettivi strategici condivisi di politica estera;

una maggiore assunzione di responsabilità, da parte dell'Unione europea, per la tutela, anche con lo strumento militare, della sicurezza globale, rappresenta ormai una condizione imprescindibile per il rafforzamento dell'alleanza transatlantica, e per la capacità della NATO, di cui la grande maggioranza degli Stati membri è parte, di rispondere alle sfide della nuova realtà geopolitica mondiale;

tale accresciuta capacità operativa dell'Unione è un fattore essenziale per un rafforzamento del suo peso politico sulla scena internazionale;

impegna il Governo:

a continuare a partecipare attivamente alla definizione della Bussola strategica, promuovendo, in stretta sinergia con il Parlamento, e in coerenza con l'azione dispiegata per la definizione del nuovo Concetto strategico in

sede Nato, un approccio ambizioso per tutti i capitoli in cui tale documento si articolerà, in particolare per quanto riguarda la condivisione dell'*intelligence* militare e gli strumenti della difesa cibernetica;

ad assicurare risorse finanziarie stabili, prevedibili ed adeguate a sostegno della partecipazione italiana ai progetti della difesa europea, sia a quelli che prevedono la cooperazione tra Stati, sia a quelli che prevedono cooperazioni a livello industriale;

a rafforzare la presenza italiana nelle missioni e operazioni in ambito PSDC, contribuendo così alla rapidità del loro dispiegamento e all'efficacia della loro azione;

a promuovere, in sede europea, anche in seno al processo di elaborazione della Bussola strategica e nei lavori della Conferenza sul Futuro dell'Europa, ogni possibile iniziativa volta al superamento del principio dell'unanimità nei settori della politica estera, di sicurezza e di difesa comune, anche per favorire lo sviluppo di un'indispensabile cultura strategica comune;

a promuovere l'attivazione di quanto previsto dall'articolo 44 del TUE, in tutti i casi in cui, questo meccanismo possa consentire di avviare più rapidamente iniziative e operazioni necessarie per « preservare i valori dell'Unione europea e di servirne gli interessi »;

a promuovere, nell'ambito del dibattito per la definizione della Bussola strategica, il varo di un meccanismo che assicuri all'Unione la disponibilità effettiva di forze militari di reazione rapida, anche attraverso la revisione/rivitalizzazione dello strumento degli *EU Battlegroups*;

a rafforzare la presenza italiana nell'ambito delle strutture militari permanenti dell'Unione europea nonché in quelle entità dell'Unione che si occupano di sviluppo delle capacità e cooperazione nel settore industriale della difesa e di analisi e previsione strategica;

a promuovere, in ambito europeo, incentivi economici che possano influire sul rafforzamento della interoperabilità degli strumenti militari europei e sull'attrattiva di iniziative congiunte, come, ad esempio, lo scorporo delle spese per la difesa e sicurezza dal computo del deficit pubblico, ovvero l'esenzione dell'Iva per l'acquisto di equipaggiamenti e sistemi d'arma prodotti da industrie europee.





