

Commissioni Difesa congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati

Senato, IV Commissione – 10 luglio 2014, ore 8,30

Audizione del Ministro della Difesa

**linee programmatiche del semestre
di presidenza italiana del Consiglio
dell'Unione Europea in materia di Difesa**



Il Ministro della Difesa, Sen. Roberta Pinotti

Signori Presidenti,

Colleghi,

L'incontro di oggi ci consente di riflettere, insieme, su un tema di grande importanza e che sta sicuramente a cuore a tutti noi. Ci sentiamo tutti coinvolti perché, tanto il Governo quanto il Parlamento, ciascuno col proprio ruolo istituzionale, possono contribuire fattivamente al successo delle iniziative italiane durante questi sei mesi di presidenza di turno dell'Unione.

Siamo tutti pienamente consapevoli del fatto che, ancora oggi, il tema della stabilità finanziaria, dell'uscita definitiva dal periodo di profonda crisi economica e so-

ciale e dell'avvio concreto di una fase di ripresa – soprattutto in termini di occupazione – sia percepito come centrale e prioritario, anche in Europa.

Lo sappiamo, ma sappiamo anche che l'Europa non può e non deve concentrarsi su questo unico – ancorché fondamentale – tema. Usando le parole del Presidente del Consiglio, l'Europa deve ritrovare la sua anima, la sua identità comune, il suo destino. Il tema della sicurezza e della difesa è, per questo, centrale nella visione che l'Italia ha dell'Europa, ed è centrale nello sforzo complessivo che vogliamo mettere in atto, nel corso del Semestre.

I motivi di questa centralità sono certamente noti, ma credo sia utile sintetizzarli ancora una volta.

Parlare di difesa e sicurezza, necessariamente inserita nel quadro di una politica estera europea, vuol dire, anzitutto, stabilire dei valori e degli interessi comuni. Proprio come avvenuto durante il processo di formazione degli Stati nazionali, anche a livello di Unione europea la definizione e, conseguentemente, l'impegno a difendere congiuntamente dei valori comuni rappresenta un passaggio fondamentale in un percorso di progressivo approfondimento delle relazioni politiche.

In altri termini, la “difesa comune” non è soltanto una soluzione per “ottenere di più, spendendo di meno”; non è semplicemente una formula per incrementare l'efficienza della spesa militare, riducendo le duplicazioni ed ottimizzando gli investimenti.

È anche questo, ovviamente, ma è al tempo stesso molto di più, perché chiama in causa, come ho detto, delle scelte davvero fondamentali in termini di valori e di interessi da tutelare.

Penso, ad esempio, alla necessità di intervenire nelle fasi iniziali delle crisi, prima che esse si trasformino in conflitti aperti; penso alla necessità di far sentire la voce dell'Europa, in particolare nelle regioni più vicine, con le quali siamo a diretto contatto, ad Est come a Sud.

In questi giorni, in questi mesi, viviamo il dramma del flusso, apparentemente senza fine, di migranti e richiedenti asilo che cercano di attraversare il Mediterraneo per trovare rifugio in Europa.

Noi, qui, siamo consapevoli che la Sicilia, e il nostro Meridione in generale, costituiscono la propaggine meridionale dell'Europa, non solo dell'Italia.

Siamo consapevoli che non può esistere una soluzione a questo problema che non sia propriamente europea. E sappiamo che deve essere l'Europa, nella sua interezza, ad affrontarlo alla radice, laddove le crisi e i conflitti mettono in moto questo processo perverso che, in un tempo, priva le terre d'origine delle forze migliori, mette a dura prova le capacità di accoglienza nelle terre d'approdo e arricchisce le organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di esseri umani.

D'altra parte, come ha notato anche il Parlamento, gli Stati europei, singolarmente presi, difficilmente potranno aspirare alla piena autonomia nell'esercizio armato della sovranità. Visioni strategiche unilaterali, legate agli interessi nazionali e non facilmente superabili, sono ancora attive e vitali, mentre cresce l'esigenza che si affermi la volontà politica di elaborare visioni e concetti strategici su scala europea, sorretti da una capacità industriale integrata.

Ne possiamo desumere, pertanto, quanto sia importante, per l'Europa, avere un'efficace Politica di Sicurezza e Difesa Comune, e quanta strada debba ancora essere percorsa perché si giunga infine a tale risultato.

L'Italia ha lavorato, in passato, per approfondire i legami fra partner europei, rendendoli più solidi ed efficaci. Ora che, per questi sei mesi, abbiamo la responsabilità aggiuntiva della Presidenza di turno, si tratta quindi di accelerare ed intensificare i nostri sforzi, senza però dimenticare che, in base ai Trattati, la materia della difesa ricade in primo luogo sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante e solo in seconda battuta sul Paese che ha la Presidenza semestrale.

Il piano della Difesa è, conseguentemente, articolato su un numero ragionevole di obiettivi concreti attorno ai quali catalizzare il consenso dei Partner europei e prevede un numero contenuto di eventi, da tenersi in Italia, funzionali agli obiettivi che intendiamo perseguire.

Sul piano politico generale, intendiamo consolidare l'importanza dell'area mediterranea nelle politiche europee. Muovendo dagli indirizzi del Consiglio Europeo di Dicembre 2013 e sulla scorta del consolidamento della Strategia della sicurezza marittima, elaborata in ambito Ue

sotto la presidenza greca, la Difesa si sta facendo parte attiva nella definizione del piano d'attuazione della Strategia stessa.

Le azioni proposte sono state identificate tenendo conto dei principi cardine fissati dal Consiglio di Dicembre, da sviluppare in conformità ai principi della Carta dell'ONU e del diritto internazionale, in particolare dei diritti umani che, per quanto riguarda l'ambiente marittimo, comportano la promozione e l'applicazione delle disposizioni previste nella "Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare".

L'idea è quella di fare dell'Unione europea un efficace "fornitore di sicurezza marittima", capace di contribuire alla libertà di navigazione in alto mare, favorendo così lo sviluppo, la prosperità dei cittadini degli Stati membri, nonché la promozione della cooperazione internazionale.

Solo due giorni fa si è svolta una prima, importante iniziativa, ospitata sulla Nave Cavour e dedicata proprio alle soluzioni per dare concreta attuazione alla Strategia marittima. Abbiamo avuto la partecipazione di rappresentanti politici, diplomatici e militari dei Paesi partner. Proseguiremo nello sforzo di rendere tutti i Paesi europei il più possibile consapevoli delle esigenze di sicurezza negli spazi marittimi e, in particolare, nel contesto del Mediterraneo.

Uno dei momenti più importanti, durante il Semestre, sarà poi rappresentato dal Consiglio informale dei Ministri della difesa, programmato per il 9 e 10 settembre a Milano. È in via di definizione il programma dei lavori; troverà però di sicuro spazio un'importante riflessione sull'Agenzia europea della difesa, l'EDA, che celebra quest'anno i primi dieci anni di vita. Proprio l'Italia, nel corso della sua ultima presidenza di turno nel 2003, giocò un ruolo fondamentale per la creazione dell'Agenzia. Non abbiamo cambiato idea da allora.

Nella nostra visione di difesa europea, rimane centrale un'efficace Agenzia comune che operi tanto nella fase di sviluppo delle capacità, quanto in quella di definizione delle stesse, in coordinamento con i singoli Paesi. Concordiamo, infatti, con quanto già affermato in Parlamento, ovvero che *non sia più rinviabile la costruzione di una politica che incentivi fortemente i Paesi aderenti a realizzare investimenti comuni sul terreno della ricerca e della produzione di sistemi d'arma.*

È poi nostra intenzione proporre modifiche migliorative sia ai modelli di cooperazione sia ai meccanismi di incentivazione per lo sviluppo di

capacità operative e la pianificazione di operazioni. In particolare, vogliamo consolidare il consenso degli Stati membri su una proposta, presentata congiuntamente con la Germania, che mira ad incrementare le capacità di reazione alle crisi agendo su una riduzione dei costi iniziali a carico delle singole Nazioni e su una più equilibrata ripartizione dei carichi di responsabilità, anche in termini di risorse finanziarie.

Un ulteriore margine di miglioramento è ravvisabile nella revisione dei meccanismi di finanziamento delle Operazioni, che non facilitano il coinvolgimento degli Stati membri nelle operazioni stesse. Fra le possibili opzioni esaminate finora c'è quella relativa all'ampliamento dei costi comuni da finanziare in forma collettiva (attraverso il meccanismo Athena), ovvero la possibilità di istituire un nuovo strumento basato sulla solidarietà tra Stati, denominato "Joint Financing", attraverso il quale una parte dei costi, diversi dai costi comuni, verrebbe finanziata da un gruppo di Stati su base volontaria.

In un'ottica di più lungo periodo, intendiamo stimolare un dibattito per un utilizzo diverso, più completo ed efficace dei meccanismi decisionali previsti dalla Politica Comune di Sicurezza e Difesa che, pur nel rispetto della parità tra Stati membri, vada oltre il modello attuale che impone di agire con il consenso di tutti i Membri, per assicurare una maggiore tempestività ed efficacia di risposta alle crisi.

I Trattati, in effetti, ci consentono di ipotizzare soluzioni che vedano una più forte e strutturata cooperazione fra gruppi di Paesi, i quali opererebbero comunque nell'alveo più grande della PSDC. Questa soluzione, finora poco esplorata, dovrebbe a nostro giudizio essere esaminata più a fondo, non perché si voglia negare l'obiettivo ultimo di una "difesa comune a 28", ma piuttosto perché si potrebbe pragmaticamente procedere con gradualità, mettendo prima insieme, in un rapporto più stretto, quei Paesi concretamente intenzionati a fare di più.

A tal proposito, nel mese di Novembre prevediamo di svolgere una Conferenza internazionale, ospitata presso il Centro Alti Studi per la Difesa, nella quale poter ragionare e dibattere sulle soluzioni possibili per "dare energia" al processo di integrazione e progettare nuovi modelli di cooperazione, fondati su meccanismi d'incentivazione per i paesi maggiormente disposti ad assumersi l'onere di guidare il cambiamento con iniziative capaci di rilanciare e rafforzare la difesa europea.

La Conferenza è pensata per condurre a delle “conclusioni”, sotto forma di opzioni di azione a livello politico, per una loro possibile valorizzazione nella successiva riunione del Consiglio Ue, Esteri e Difesa, del 18 e 19 novembre.

Come credo sia doveroso, vogliamo anche compiere dei passi prettamente nazionali, che siano coerenti con questa volontà di “più Europa” che sosteniamo da tempo. Per questo, vogliamo completare nel semestre di presidenza il processo di affiliazione italiana allo “European Air Transport Command” (EATC), che consideriamo un modello efficace di Pooling&Sharing nel campo del trasporto aereo, e che s’intende allargare anche alla capacità di rifornimento in volo.

Un ulteriore obiettivo da perseguire nel semestre di presidenza, nell’ottica di valorizzazione di particolari nicchie di eccellenza, è la maturazione del consenso tra Paesi membri, ovvero almeno tra una parte “rilevante” di essi, su una proposta di sviluppo congiunto europeo di capacità nel settore degli aeromobili a pilotaggio remoto.

Anche in tal caso, parallelamente al dialogo continuativo, a livello tecnico, in tutte le sedi bilaterali e multilaterali, abbiamo previsto di svolgere uno specifico evento, proprio per discutere delle priorità e delle linee d’azione europee nel settore aerospaziale, dedicando particolare attenzione al problema dell’inserzione dei velivoli non pilotati nel traffico aereo civile.

Il fine ultimo è rappresentato dall’assicurare all’Europa un know-how di eccellenza a livello mondiale, capitalizzando le esperienze e le competenze tecnologiche, industriali e cooperative detenute da alcuni Paesi membri, fra i quali l’Italia.

Per quanto riguarda lo sviluppo di capacità future, è essenziale operare per rafforzare in chiave sistemica e di lungo periodo la cooperazione per lo sviluppo congiunto di capacità che siano “critiche”, cioè determinanti per poter realizzare quegli obiettivi non perseguibili autonomamente dai singoli Stati, ed “abilitanti”, cioè che permettano di operare con più efficacia, ampliando lo spettro di utilizzo delle capacità militari già esistenti.

Tra le ipotesi in elaborazione vi è, ad esempio, la previsione di incentivi fiscali per quei progetti di potenziamento che sono condotti in cooperazione fra più Paesi europei.

Le aree di priorità che s'intendono perseguire riguardano lo spazio (osservazione, accesso allo spazio, comunicazione), quello già citato degli aeromobili a pilotaggio remoto e il dominio cibernetico.

Per guidare il ragionamento comune sul tema della "cyber defence", ci riuniremo coi Partner europei in uno specifico evento. L'obiettivo è quello di identificare gli elementi chiave del "EU Cyber Defence Framework", di valutare proposte per una linea d'azione concreta e pragmatica e di selezionare le relative tecnologie abilitanti e le capacità necessarie per includere realmente il dominio cibernetico negli ambiti d'azione della Politica Comune di Sicurezza e Difesa. L'impulso alla "cyber defence" deve proseguire lungo le linee tracciate dalle iniziative messe in campo dalla presidenza greca, anche al fine di rinforzare la cooperazione con il Centro di Eccellenza della NATO che opera nel dominio cibernetico.

Per quanto riguarda il settore della ricerca tecnologica e dello sviluppo industriale, ritengo che significativi margini di competitività per i prodotti della nostra economia potranno essere garantiti solo se saremo capaci di perseguire attivamente lo sviluppo delle tecnologie emergenti.

Dovremo anche dedicare particolari attenzioni alle piccole e medie imprese, spesso depositarie di conoscenze e capacità di assoluta eccellenza e, tuttavia, penalizzate nel confronto con le grandi aziende, per la loro ridotta massa critica nell'affrontare da sole, con successo, la burocrazia e la globalizzazione dei mercati.

Per trattare questo tema, portandolo all'attenzione dei Partner europei, abbiamo previsto di tenere uno specifico incontro, nel quale puntiamo a guardare alla base tecnologica e industriale dalla prospettiva delle PMI, analizzando i problemi che esse affrontano e discutendo come le PMI europee possano essere aiutate a crescere e competere meglio nel contesto globale.

Non mancherà uno spazio dedicato alla gestione civile-militare delle crisi, ed al ruolo che possono svolgere in tale contesto le forze di polizia ad ordinamento militare.

Per questo, nei mesi di Ottobre e Novembre, porteremo a Roma gli esperti dei Paesi europei per dibattere insieme su come sviluppare le capacità di pianificazione, condotta e supporto alle missioni militari della Politica Comune di Sicurezza e Difesa, nonché studiare soluzioni per incrementare ulteriormente il contributo delle Forze di polizia ad ordinamento militare, in modo da rafforzare l'approccio multidimensionale alla gestione delle crisi.

Presidenti,

Colleghi,

queste sono, in sintesi, le linee d'azione che la Difesa seguirà, nel corso del Semestre.

Lascio agli atti un elenco più completo e dettagliato delle attività che intendiamo svolgere, per le quali potrà essere certamente utile una partecipazione di Rappresentanti del Parlamento.

Sento la necessità di riaffermare, però, che l'elencazione degli eventi e dei temi da affrontare, pur necessaria per dare una visione concreta e complessiva delle nostre priorità, non permette di cogliere il punto fondamentale, l'obiettivo centrale che intendiamo perseguire.

La sfida, lo ripeto citando nuovamente il Presidente del Consiglio, è ritrovare l'anima dell'Europa; non quella di unire le nostre 28 burocrazie per farne una sola, molto più grande e complicata.

Per vincere questa sfida, non basterà tutta l'energia o la capacità organizzativa che potrà mettere in campo la Difesa, o il Governo nel suo complesso. Il percorso che ci potrà portare, nel tempo, ad una difesa comune non può eludere una fase di piena assunzione di responsabilità da parte dei Parlamenti – quello europeo e quelli nazionali – circa le decisioni da adottare e gli impegni da mantenere.

È in questa ottica e con questo spirito che mi auguro di poter mantenere vivo il rapporto di collaborazione con queste Commissioni, su un tema di interesse e valenza straordinari.

Grazie per la Vostra attenzione.