



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI



LA MOBILITA' MILITARE NEL QUADRO DELLA NASCENTE DIFESA EUROPEA

Di Alessandra Giada Dibenedetto
Giugno 2018

L'idea di realizzare una Difesa integrata europea si è più concretamente materializzata negli ultimi anni soprattutto con il lancio lo scorso dicembre della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO). Quest'ultima è finalizzata a rafforzare la cooperazione in materia di difesa tra i 25 Stati membri dell'Unione Europea (UE) che hanno deciso di prendere parte all'iniziativa sviluppando congiuntamente capacità di difesa da mettere a disposizione di operazioni militari sotto l'egida dell'UE. Il progressivo avanzamento di tale processo sottolinea la volontà dell'UE di assumere maggiore responsabilità per la propria difesa e quindi garantire, attraverso risorse proprie, sicurezza ai cittadini dell'Unione. Tra i 17 progetti iniziali approvati nel quadro della PESCO, la mobilità militare può essere considerata un progetto di punta e con una proiezione sul lungo periodo. A ben vedere, infatti, è anche stata inclusa da tutti e 25 gli Stati membri tra gli impegni più vincolanti sottoscritti in ambito PESCO. Il concetto di mobilità militare era ben noto e sviluppato in Europa sino alla fine della Guerra Fredda; tuttavia, con il successivo periodo di distensione la necessità e capacità di spostare rapidamente formazioni militari nel continente iniziò a venir meno, lasciando il posto a nuove regolamentazioni che tutt'oggi limitano il celere dispiegamento di forze attraverso Stati europei. Eppure, la situazione di instabilità che caratterizza l'attuale contesto securitario e la necessità di assicurare sicurezza all'interno del territorio dell'UE e lungo i suoi confini hanno portato alla considerazione che maggior mobilità militare significa maggior prontezza operativa, deterrenza e quindi più difesa. Dato che il modus operandi di tale mobilità delle Forze Armate e le sue implicazioni coprono una vasta gamma di possibilità e opportunità, si rende necessario un chiarimento circa gli obiettivi di questo nuovo progetto europeo, quali aree geografiche comprenderebbe e quali domini pratici andrebbe ad includere. Il punto di partenza, così come la ratio alla base del progetto della mobilità militare è che parlare di Difesa europea implica la possibilità e capacità di dispiegare rapidamente le Forze Amate nel territorio dell'Unione senza la presenza di regolamentazioni e ostacoli infrastrutturali che restringano o rallentino il movimento degli assetti militari. Di fatto, realizzare una mobilità militare che sia effettiva ed efficiente non significa rimuovere i controlli alle frontiere,

***“Maggior mobilità
militare significa
maggior prontezza
operativa,
deterrenza e quindi
più difesa”***

bensi facilitare il passaggio attraverso la standardizzazione delle norme di trasporto militare transfrontaliero e lo snellimento delle lunghe procedure burocratiche, pur lasciando ad ogni Stato la piena sovranità territoriale. D'altronde, come l'Alto Rappresentante Federica Mogherini ha correttamente notato, anche gli assetti più tecnologicamente avanzati e altamente operativi perdono valore e sostanza se non possono essere dispiegati per tempo. Similmente, aumentare il numero degli assetti disponibili diviene improduttivo se la loro capacità di movimento è arginata.

Il progetto della mobilità militare ha un ampio raggio geografico che copre l'intero territorio dell'UE, include i suoi confini più esterni, e si estende in tutte le direzioni: nord-sud ed est-ovest. Tale approccio omnidirezionale implica il movimento di grandi formazioni ed equipaggiamenti militari tramite strade e ferrovie, in cielo e mare, attraverso gli Stati europei per scopi differenti, tra cui: fare esercitazioni congiunte, reagire rapidamente in caso di crisi emergente causata dall'uomo o dalla natura, contrastare le minacce ibride, mettere in sicurezza le linee di comunicazione marittime. Queste funzioni possono essere esercitate nel contesto delle missioni di Politica di Sicurezza e Difesa Comune, o attività nazionali o multinazionali. Definita come il perfetto punto di partenza e banco di prova per la cooperazione in ambito di difesa a livello UE, la mobilità militare richiede un approccio governativo a tutto tondo che includa vari Ministeri a livello nazionale e diversi domini, tra cui: legislazione e diplomazia, burocrazia e procedure, catene di comando e controllo, e infrastrutture per il trasporto. Per quel che concerne l'ambito regolatorio, l'Unione Europea, grazie all'impegno delle sue agenzie, ha portato avanti il progetto con l'approvazione della 'Joint Communication' della Commissione Europea sul miglioramento della mobilità militare nell'Unione a novembre 2017 e la definizione di una 'Roadmap' da parte di un gruppo di lavoro ad hoc sul trasporto militare transfrontaliero all'interno dell'Europa (nel quadro dell'Agencia Europea per la Difesa, EDA); i due documenti hanno portato alla stesura di un Piano di Azione sulla mobilità militare presentato a marzo 2018. Dato che quest'ultimo definisce i passi da intraprendere e le relative

“Anche gli assetti più tecnologicamente avanzati e altamente operativi perdono valore e sostanza se non possono essere dispiegati per tempo”

“La mobilità militare richiede un approccio governativo a tutto tondo”

tempistiche per l'avanzamento del progetto, una panoramica più precisa del suo contenuto è fondamentale per meglio comprendere i domini e gli attori coinvolti nel processo e gli adeguamenti e le azioni necessarie da avviare. Nel dettaglio, il documento indica quattro aspetti principali su cui lavorare al fine di migliorare la mobilità militare e determina priorità per ognuno. Primi nella lista sono le esigenze di tipo militare, ovvero il processo di definizione delle infrastrutture necessarie per la mobilità militare, compito nelle mani del Servizio europeo per l'azione esterna (European External Action Service, EEAS) con il supporto della NATO quando opportuno. Tale azione prevede una profonda analisi delle infrastrutture di trasporto esistenti all'interno della rete trans-europea dei trasporti (TEN-T), e qualora queste siano appropriate e sufficienti per soddisfare le esigenze relative ai movimenti militari. Al riguardo, l'UE ha avviato un processo il cui termine è previsto per il 2020 e che vede la Commissione valutare le lacune presenti nella TEN-T in relazione al suo possibile uso militare e ambito geografico. Gli Stati membri, dal canto loro, seguendo le direttive del Piano di Azione, dovranno indicare un singolo punto di contatto nazionale a cui far riferimento per informazioni circa le infrastrutture di trasporto, e prendere in considerazione le esigenze militari in fase di pianificazione di nuove reti di trasporto. Su questo aspetto è fondamentale sottolineare che l'approccio dell'UE è a 'doppio uso', ovvero finalizzato alla costruzione e adattamento di infrastrutture per l'utilizzo sia militare che civile. L'obiettivo di tale metodo è quello di garantire benefici multipli con un solo flusso di finanziamenti e investimenti in nuovi progetti infrastrutturali, migliorando così la circolazione generale di persone e merci in tutta Europa. Ciò che segue nel Piano di Azione è un ulteriore adeguamento delle norme procedurali circa il trasporto di beni pericolosi le cui regole in termini di trasporto militare sono definite a livello nazionale, mentre quelle che si applicano all'uso civile sono determinate in ambito di normative internazionali. Quindi, l'UE dovrà lavorare su possibili allineamenti a livello comunitario delle varie disposizioni nazionali. Un'altra questione che affronta il documento è quella degli oneri doganali e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), ambiti in cui la Commissione ha avviato un processo di indagine approfondita al fine di

“L’approccio dell’UE è a ‘doppio uso’, ovvero finalizzato alla costruzione e adattamento di infrastrutture per l’utilizzo sia militare che civile”

trovare soluzioni per semplificare le formalità doganali e allineare il trattamento agli effetti dell'IVA per la difesa. Spostare equipaggiamenti militari, infatti, può risultare in costi aggiuntivi e ritardi. Infine, il Piano di Azione si concentra sul tema del rilascio di permessi per oltrepassare i confini; questo processo necessita di maggiore consistenza e armonia. Dunque, gli Stati membri dovranno identificare le restrizioni normative nazionali esistenti e le possibili soluzioni per migliorare la mobilità militare.

Se l'UE sta dedicando molta attenzione al progetto della mobilità militare, l'abilità di muovere le Forze Armate in tempi di pace e di crisi è anche tra le priorità elencate nell'agenda della NATO. Negli ultimi anni, infatti, l'Alleanza Atlantica si è concentrata sul migliorare la rapidità della propria risposta su tutti i fronti e sull'adattamento della sua struttura di comando. Di fatto, in vista del prossimo Summit di Bruxelles di luglio 2018, la NATO ha annunciato la creazione di due nuovi comandi: il 'Joint Force Command' per l'Atlantico che avrà base a Norfolk, Virginia (Stati Uniti) e l' 'Enabling Command' che avrà sede a Ulm, Germania. Quest'ultimo sarà responsabile per il movimento delle truppe e degli equipaggiamenti all'interno dell'Europa, andando così a complementare l'impegno dell'UE con il progetto della mobilità militare. Non a caso, la mobilità militare rappresenta un aspetto chiave della cooperazione pratica tra la NATO e l'UE, avviata con la firma della 'Joint Declaration' nel luglio 2016 a Varsavia, che prevede 74 azioni concrete da intraprendere in sette aree di collaborazione. Mentre la relazione tra le due organizzazioni si sta gradualmente intensificando data l'evidente sovrapposizione delle reciproche aree di sicurezza, il raggiungimento dell'obiettivo di spostare velocemente le Forze Armate attraverso il territorio europeo sarà un test decisivo per la loro cooperazione più strutturata.

Nonostante si tratti di un processo ancora agli albori, che si svilupperà negli anni e che sarà completo nel lungo periodo, il progetto della mobilità militare è diventato il protagonista nel teatro della nascente Difesa europea. Il progetto, infatti, ha il potenziale di mettere in pratica l'ampiamente teorizzato approccio comprensivo dato che

“La mobilità militare rappresenta un aspetto chiave della cooperazione pratica tra la NATO e l'UE”

coinvolge sia il settore militare sia quello civile e beneficia entrambi, e di implementare ulteriormente la cooperazione NATO-EU. Non a caso, un recente evento che ha affrontato il tema, il Simposio sulla Mobilità Militare organizzato dalla Presidenza bulgara del Consiglio dell'UE e dall'EDA, ha visto la partecipazione di diversi stakeholder, tra cui: rappresentanti dell'UE e della NATO, autorità militari, delegati nazionali soprattutto dai Ministeri della Difesa e delle Infrastrutture e dei Trasporti. Gli esiti del Simposio hanno portato alla luce le problematiche principali esistenti e hanno definito la strada da percorrere: identificare le debolezze all'interno di ciascun Paese in ogni dominio interessato, sviluppare dei piani nazionali per colmare le eventuali lacune, definire le priorità in materia di risorse e semplificare le regolamentazioni nel corso dei prossimi anni.

Secondo il Ce.S.I. il progetto della mobilità militare è molto ambizioso e sarà un banco di prova determinante per la nascente Difesa europea. Anzitutto, dato che coinvolge tutti e 25 gli Stati parte della PESCO, la capacità di procedere in maniera armoniosa verrà messa alla prova. Infatti, poiché il concetto di mobilità militare oltrepassa i confini nazionali, sarà cruciale mantenere lo stesso passo al fine di attuare per tempo le azioni previste dalla Commissione Europea. Ciò significa che ogni Stato dovrà affrontare le questioni procedurali, infrastrutturali e burocratiche entro le scadenze indicate dall'Unione. Tuttavia, se condurre un'analisi circa le lacune e le necessità nazionali potrebbe essere più semplice da realizzare, adattare le regolamentazioni e le procedure nei diversi domini potrebbe rivelarsi un compito più difficoltoso. In secondo luogo, definire le priorità circa quali infrastrutture da perfezionare secondo le necessità operative è fondamentale per garantire il più efficiente sviluppo del progetto di mobilità militare. Tale attività comporta non solo un'analisi precisa a livello nazionale delle infrastrutture di trasporto esistenti e della possibilità di costruirne di nuove per il doppio uso, ma anche stretta cooperazione con i vicini Stati membri per migliorare il movimento transfrontaliero. In terzo luogo, data la complessità e il carattere multidimensionale del progetto è necessario che esso venga appropriatamente presentato al

“Il progetto della mobilità militare è molto ambizioso e sarà un banco di prova determinante per la nascente Difesa europea”

pubblico. Le comunicazioni strategiche, infatti, giocano un ruolo chiave nel campo della Difesa europea e, quindi, nel definire le relative politiche e indirizzare gli investimenti. Di conseguenza, soprattutto rispetto a un argomento sensibile quale il movimento delle truppe attraverso il territorio europeo, si raccomandano messaggi cuciti su misura per ogni nazione e per l'audience specifico. D'altronde, se il progetto della mobilità militare richiede un approccio governativo e sociale a tutto tondo, il coinvolgimento positivo di tutti gli attori interessati sarà un fattore determinante nel raggiungere con successo la sua implementazione. Infine, anche se ci sono stati degli esempi di cooperazione pratica tra l'UE e la NATO sia a livello di staff, sia operativo che politico, come il terzo report in merito recentemente pubblicato riporta¹, lo spazio di interazione tra le due organizzazioni dovrebbe essere ampliato e intensificato al fine di evitare mere duplicazioni e garantire risultati coerenti. In conclusione, le attività portate avanti a livello nazionale, dell'UE e della NATO dovranno essere complementari, coordinate e rivolte nella stessa direzione al fine di potenziare ciò che sta gradualmente prendendo la forma di una Difesa europea.

¹ "Third progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017", 31 maggio 2018, <http://www.consilium.europa.eu/media/35578/third-report-ue-nato-layout-en.pdf>