

**CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA
POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E LA
POLITICA COMUNE DI SICUREZZA E DIFESA**
Senato della Repubblica, 5-7 novembre 2014

Gruppo di lavoro - Il futuro dei battlegroups

Il Consiglio europeo di dicembre 2013, nell'individuare linee d'azione prioritarie per l'ulteriore sviluppo di una PESD credibile ed efficace, ha sottolineato la necessità di potenziare le capacità di risposta rapida dell'UE, ricorrendo, tra l'altro, a BG più flessibili e facilmente dispiegabili.

EU-BATTLEGROUPS: IL DIBATTITO EUROPEO

Lo EU Battlegroup (BG) è una formazione militare di risposta rapida idonea per l'intero spettro delle operazioni di gestione delle crisi (cosiddette "Missioni di Petersberg allargate", di cui all'art. 43 del Trattato sull'Unione europea¹). Il BG consiste in un pacchetto di forze capaci di operare in aree distanti fino a 6.000 km da Bruxelles, con tempi di intervento ristretti (5-10 giorni dalla decisione del Consiglio), in grado di essere sostenute per almeno 30 giorni e fino a un massimo di 120. Il livello di ambizione dell'UE prevede di poter far fronte a due operazioni contemporaneamente, il che comporta la disponibilità di due BG in prontezza per semestre, offerti dagli Stati membri a rotazione, con turni di prontezza semestrali costituiti da 1500 uomini. Si ricorda in proposito che nel 2006 è stato approvato il concetto del BG (*EUBG Concept*), un documento che fornisce la base concettuale e normativa per la preparazione e l'impiego del BG per operazioni di gestione delle crisi che richiedano una risposta rapida.

Negli ultimi anni, molti Stati membri hanno posto l'accento sull'opportunità di impiegare effettivamente i BG nelle operazioni UE, **cosa che fino a oggi non si è mai verificata**. In particolare, la discussione si è concentrata sulla possibilità di utilizzarli per colmare lacune nell'ambito della generazione delle forze per le operazioni UE, come forza di riserva per operazioni in corso e come avanguardia per operazioni più complesse. In realtà, date le loro dimensioni e capacità, è diffusa l'opinione che i BG non siano in grado di coprire l'ampio spettro delle missioni di Petersberg. I modelli individuati non consentono un impiego individuale o prolungato in operazioni ad alta intensità. Inoltre, l'orizzonte di pianificazione (su base minima dei successivi cinque anni) rende difficoltoso valutare l'interesse degli Stati membri a partecipare a un'azione di contrasto ad una crisi che dovesse, eventualmente, verificarsi in un futuro tanto remoto.

La Direzione gestione e pianificazione delle crisi del SEAE, tra il 2011 e il 2102, ha avviato uno studio con gli Stati membri per identificare le difficoltà connesse al mancato dispiegamento dei BG, culminato in una serie di valutazioni da questi largamente condivise.

Il mancato dispiegamento è stato collegato a tre ordini di fattori:

¹ azioni congiunte in materia di disarmo; missioni umanitarie e di soccorso; missioni di consulenza e assistenza in materia militare; missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace; missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti

- **La differenza tra concetti strategici nazionali, e l'assenza di una volontà politica comune a livello europeo** (si ricorda, a tal proposito, che l'avvio di un'operazione che comporti un dispiegamento rapido di forze richiede una decisione unanime del Consiglio);
- **Le forti differenze tra le procedure decisionali a livello nazionale** e le rispettive tempistiche: in alcuni Stati membri il Governo può disporre direttamente un dispiegamento di forze all'interno di un BG, mentre in altri il Parlamento è coinvolto a vari livelli;
- **Gli oneri finanziari**, che, fatte salve poche eccezioni (per le quali agisce il Meccanismo ATHENA), sono in carico ai singoli Stati membri in base al principio "*costs lie where they fall*", anziché fondarsi su un *burden sharing* a livello europeo.

Gli Stati membri hanno peraltro dichiarato unanimemente di supportare l'EU BG e di non avere alcun vincolo politico, militare o di sicurezza nazionale che impedisca loro di offrire il proprio contributo; un terzo di essi addebita il mancato dispiegamento dei BG all'assenza di volontà politica, e dieci hanno dichiarato di essere in grado di assumere il ruolo di nazione-quadro (*Framework Nation*). Un numero significativo di Stati membri ritiene altresì che l'aspetto finanziario vincoli la propria decisione di offrire un BG, e alcuni ritengono che l'attuale sistema di finanziamento comune (cd. Meccanismo ATHENA) debba essere adattato e migliorato, estendendo le spese finanziabili in particolare al trasporto strategico.

Traendo spunto dal dibattito e dai contributi di diversi Stati membri, il **Servizio europeo di azione esterna (SEAE)** ha diffuso, nell'ottobre dello scorso anno, un documento nel quale prospetta una serie di soluzioni, di carattere prevalentemente tecnico, atte a individuare un più ampio campo di applicazione che renda il BG più flessibile e interfacciabile con altri strumenti. Le proposte del SEAE prevedono:

- **il mantenimento dell'attuale livello di ambizione**, anche grazie a un rafforzamento del ruolo delle Nazioni Quadro;
- un **migliore sfruttamento del concetto del *pooling and sharing***, onde sopperire alle carenze in termini di capacità;
- lo sviluppo di un **approccio modulare**, con una struttura di base cui anettere le capacità ritenute di volta in volta necessarie, al fine di attingere la costituzione dei BG a crisi specifiche;
- l'avvio di un processo di pianificazione (***advance planning***) sulla base di scenari concreti nei quali potrebbe essere richiesto l'effettivo impiego del BG, in modo da consentire agli Stati membri di contribuire con le loro capacità specifiche e sulla base dei reciproci interessi strategici;
- lo sviluppo della **dimensione addestrativa** al fine di testare l'interoperabilità, la prontezza e l'efficienza del BG e rendere più efficace il processo di valutazione e di certificazione;
- una **modifica sostanziale al meccanismo ATHENA** (la cui revisione è prevista per la fine del 2014) che consenta di includere fra i costi comuni quelli imputabili all'approntamento del BG, alla sua partecipazione a esercitazioni UE e al trasporto strategico;
- lo sviluppo di **nuovi strumenti militari di risposta alle crisi**, inclusivi di una forte componente civile, da dispiegare rapidamente in un'area di possibile crisi, in supporto, cooperazione o anticipo rispetto ai BG, sviluppando contestualmente una capacità di analisi e

pianificazione che definisca scenari di crisi concreti e probabili e usando, ove fosse necessario, la base giuridica fornita dall'art. 44 del TUE, secondo il quale il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un Gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie.

IL DIBATTITO ALL'INTERNO DELLA CONFERENZA PESC-PESD

La Conferenza interparlamentare PESC-PESD di Atene, del 3 e 4 aprile 2014, ha tenuto, anche grazie ad un'iniziativa dell'Olanda, un apposito *workshop* sugli EU-Battlegroups, incentrato sulle procedure parlamentari nazionali e sulla loro compatibilità con un dispiegamento dei BG nei termini stretti (5-10 giorni dalla decisione del Consiglio) attualmente previsti, e si è impegnata, nelle Conclusioni, a far sì che tali termini siano rispettati e a prevedere "un ulteriore scambio di opinioni sull'argomento, al fine di esplorare possibili soluzioni che accrescano l'efficacia e la prontezza degli EU-BG", da svolgersi durante la Conferenza interparlamentare sulla PESC-e la PESD di Roma.

Facendo proprie tali indicazioni, i presidenti delle Commissioni difesa della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica italiani hanno inviato ai loro omologhi dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo una lettera (in data 25 giugno) nella quale chiedono di poter ricevere materiali e documenti sui BG (indagini conoscitive, mozioni, interrogazioni, *best practices*, *case studies*, Libri bianchi ecc.). Le risposte pervenute - peraltro in numero limitato - sono disponibili sul sito della Presidenza (ue2014.parlamento.it)

Particolare rilievo assume il contributo del Parlamento olandese, che ha allegato alla propria risposta un *Discussion paper* (datato 16 luglio) nel quale evidenzia 4 fattori responsabili del mancato uso dei BG:

- **Strategie diverse di sicurezza e difesa e mancanza di volontà a livello dell'Unione europea;**
- **Restrizioni nei bilanci nazionali** destinati alla difesa che determinano la necessità di condividere e concentrare le capacità militari, anche attraverso accordi bilaterali o multilaterali;
- **Procedure diverse** per l'approvazione di un dispiegamento dei BG tra i diversi Stati membri, in base alle rispettive norme costituzionali;
- **Oneri finanziari legati in larga parte al principio *costs lie where they fall*.**

Il *Discussion Paper* olandese si sofferma più nel dettaglio sulle procedure nazionali di approvazione per l'impiego dei BG, la cui varietà è tale da far mancare il requisito della rapidità d'impiego, in un tempo compreso tra 5 e 10 giorni dalla relativa decisione del Consiglio, e in vista della Conferenza interparlamentare sulla PESC e PSDC presenta quattro diversi possibili scenari per il futuro dei BG, come base per approfondire la discussione:

- **Cooperazione strutturata permanente con un' autorizzazione preventiva.** Gli stati membri potrebbero, su base volontaria, dichiarare la loro attuale disponibilità all'impiego di forze armate in caso di urgenza e su decisione del Consiglio della UE. Un fondo di solidarietà dovrebbe coprire i costi operativi e consentire di condividere e ridurre l'onere finanziario.

- **I BG come modelli di addestramento**, con la possibilità di rafforzare la cooperazione e la certificazione. Secondo questo scenario i BG dovrebbero essere ridisegnati come gruppi di addestramento e certificazione per la sperimentazione di operazioni congiunte. La standardizzazione e la certificazione dei BG dovrebbe essere assicurata da un organismo indipendente. In caso di crisi internazionale questi gruppi di addestramento potrebbero essere il bacino di una coalizione di volenterosi.
- **Mantenimento degli attuali assetti**. Gli stati membri potrebbero continuare con le capacità di addestramento senza avere alcuna intenzione di prevedere un impiego reale dei BG.
- **Abolizione dei BG**: per quanto riguarda la necessità d'impiego di una forza di risposta rapida l'UE e gli Stati membri sarebbero dipendenti da altri organismi internazionali come la NATO

Spunti di riflessione

Gli spunti e le ipotesi di cui discutere, nella prospettiva di garantire una maggiore efficacia e "dispiegabilità" dei BG, possono essere ricondotti all'interno dei seguenti quesiti:

- **Si ritiene auspicabile una maggiore enfasi sull'aspetto preventivo connesso al concetto di "reazione rapida"**? Tale concetto potrebbe collocarsi utilmente all'interno di una strategia integrata, che preveda un insieme di misure volte ad affrontare le cause profonde (politiche, economiche e sociali) di una crisi, e la conseguente attivazione di una varietà di strumenti civili che dovrebbero essere disponibili prima, durante e dopo le operazioni militari;
- **Si ritiene opportuno proseguire il dibattito sulle procedure decisionali all'interno dei singoli Stati membri, con l'obiettivo che ciascuno di essi si impegni realisticamente a garantire tempi di approvazione compatibili con un dispiegamento rapido dei BG**, attingendo alle *best practices*, con particolare riferimento al *Nordic Battlegroup* e alla cooperazione Regno Unito-Paesi Bassi?
- **È ragionevole ipotizzare** (sulla scorta di quanto proposto dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 12 settembre 2013 sulle strutture militari nell'Unione europea) **una revisione dei criteri di composizione dei BG**, che tenga conto in particolare del fatto che Stati membri della medesima regione convergerebbero più facilmente nell'individuazione delle minacce potenziali alla stabilità della loro area geografica di riferimento, e dovrebbero pertanto essere in grado di condividere una strategia preventiva?
- **Si ritiene possibile un miglior utilizzo delle basi giuridiche fornite dal Trattato sull'Unione europea? Più in particolare, si ritiene che il ventaglio di azioni previste dall'art. 43 del TUE (cd. "Missioni di Petersberg") e potenzialmente attribuite ai BG debba essere rivisto in chiave più restrittiva? Qual è il giudizio su un eventuale ricorso alla procedura prevista dall'art. 44 del TUE, che prevede la possibilità per il Consiglio di affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie?**
- **Si guarda con favore alla possibilità che i BG siano rimodellati come *pool* di addestramento e certificazione**, concentrandosi sulla formazione comune e sulla

sperimentazione di capacità operative, così da porre le premesse di un vero e proprio sistema di standardizzazione e certificazione (affidato a un organismo indipendente come l'Agenzia europea di difesa)?