

*Police Mission and its interface with justice in the Democratic Republic of the Congo*), in cui è confluita a partire dal 1° luglio 2007 la missione di polizia EUPOL Kinshasa (a seguito dell’Azione Comune del Consiglio 2007/405/CFSP del 12 giugno 2007), svolge un ruolo di sostegno ed assistenza alle autorità congolesi nella riforma delle strutture di polizia nazionali. La missione EUPOL RD CONGO dispone di esperienze consolidate nei settori della polizia e della giustizia civile e penale, ma anche in ambiti trasversali (diritti umani, diritti dell’infanzia in situazioni di conflitto, uguaglianza di genere). Da ottobre 2009 EUPOL RD CONGO dispone anche di una unità esperta nella lotta contro l’impunità e la violenza sessuale. La decisione del Consiglio 2013/467/PESC del 23 settembre 2013 ha prorogato il mandato della missione fino al 30 settembre 2014 e lo ha parzialmente rivisto concentrandosi su due macro aree, ossia l’attuazione della riforma di polizia e il rafforzamento della sua capacità operativa. La proroga del mandato citata dovrebbe essere l’ultima. Consiglio e Commissione hanno avviato lo studio delle modalità di chiusura della Missione attraverso il trasferimento di parte delle attività su programmi della Commissione. Dall’ottobre 2010 il Capo della Missione è il belga Jean Paul Rikir. La missione conta 31 persone assunte a contratto (di cui 1 italiana) e 19 localmente. L’Italia è presente con un’unità civile distaccata dal MAE. Non sono presenti Paesi terzi. In parallelo all’EUPOL RD Congo prosegue l’attività della missione UE di assistenza e consulenza alle autorità locali per la riforma della Difesa: **EUSEC RD Congo** (*EU Mission to Provide Advice and Assistance for Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo*). Questa ha lo scopo di contribuire agli sforzi di ristrutturazione e riforma delle forze armate congolesi (FARDC), assistendole anche ad integrare i vari gruppi armati nelle strutture militari statali. Al fine di favorire sinergie operative con la missione EUPOL RD Congo, il mandato di EUSEC è stato prolungato fino al 30 settembre 2014 (Decisione del Consiglio 2013/468/PESC del 23 settembre 2013). La firma del nuovo Programma d’Azione per il periodo ottobre 2013 – 30 settembre 2014, fra il Vice Primo Ministro e Ministro della Difesa Nazionale e degli Anziani Combattenti, SEM, Alexandre Luba Ntambo e il Capo della Missione EUSEC, il Colonnello Jean – Louis NURENBERG, ha avuto luogo il 14 ottobre 2013. La proroga del mandato citata dovrebbe essere l’ultima. Consiglio e Commissione hanno avviato lo studio delle modalità di chiusura della Missione attraverso il trasferimento di parte delle attività su programmi della Commissione. La missione dispone di 38 unità di personale assunte a contratto (1 italiana) di 29 persone assunte localmente e di un esperto USA. L’Italia ha contribuito fino al 31 dicembre 2013 con una unità distaccata dal Ministero degli Affari esteri.

#### 4.2.2 Sviluppo delle capacità militari dell'Unione

L'incremento della cooperazione in ambito europeo è oggi necessario per riuscire a colmare le carenze capacitive a dispetto delle continue restrizioni di *budget*. Per un vero salto di qualità della *Common security and defence policy* (CSDP) è necessario tuttavia un cambio di mentalità a livello politico-strategico da parte dei Paesi europei, che devono accettare un certo grado di interdipendenza reciproca, superando le resistenze concettuali sulla sovranità nazionale. In questo senso, il Consiglio Europeo sulla Difesa del dicembre 2013 ha rappresentato un primo importante passo nella giusta direzione. L'Italia si è dimostrata fortemente propositiva e ritiene che l'obiettivo di portare le iniziative di *'Pooling & sharing'*, in questo settore, ad un livello di ambizione più alto, sia pienamente condivisibile. Inoltre, si reputa opportuno conseguire una più stretta collaborazione con la NATO, sulla base dell'ineludibile principio del *single set of Forces*, per armonizzare il processo di sviluppo e pianificazione delle capacità militari ed evitare duplicazioni. Tra le indicazioni del Consiglio Europeo del 19-20 dicembre 2013, appare particolarmente interessante quella relativa ad una maggiore sinergia tra la ricerca civile e quella militare. L'Italia ha espresso ai partner il proprio punto di vista in merito già a partire dal 2012, con il documento congiunto *'More Europe'*, che sintetizza gli obiettivi da perseguire in 5 principi chiave: *commitment, comprehensiveness, capability, complementarity e cooperation*. Sulla scia di tale documento, durante tutto il 2013 l'Italia ha assunto una posizione proattiva, soprattutto in vista del Consiglio Europeo di dicembre e del futuro semestre di presidenza italiana. In tale contesto, come già richiamato, l'Italia ha organizzato il seminario *'More Europe on defence'*, tenutosi a Roma il 14 e 15 marzo 2013, da cui è emersa la necessità di disporre di chiare priorità che indirizzino la Politica Comune Estera e di Sicurezza dell'UE verso le aree geostrategiche di maggior interesse e che consentano di sviluppare le capacità necessarie sulla base di obiettivi predefiniti e condivisi. L'Italia ha quindi predisposto il *position paper 'Possible deliverables for the European Council on defence – Dec 2013'* nel giugno 2013, un documento mirato a proporre delle azioni concrete in ciascuna delle aree di intervento (*clusters*) individuate dall'Alto Rappresentante dell'Unione, Catherine Ashton ed ha contribuito alla stesura di un *position paper congiunto Italia-Spagna-Portogallo* di agosto 2013, mirato ad affrontare le principali questioni che hanno limitato lo sviluppo di una politica comune in materia di difesa e sicurezza. Nella visione nazionale scaturita dalla redazione dei lavori di cui sopra, lo sviluppo capacitivo dovrebbe ampliare le proprie responsabilità, di fatto armonizzando concretamente i differenti *capability inventory* degli Stati membri. E' necessario che si possa di fatto procedere alla valutazione/aggiornamento delle *capabilities shortfalls*, degli esuberanti capacitivi e delle esigenze future rendendo il *Capability development plan* uno strumento realmente capace di orientare i processi nazionali di pianificazione. La rivitalizzazione del *Capability development plan* (che attualmente fornisce un contributo relativamente limitato al processo di integrazione e sviluppo di capacità), condotta in totale sinergia con l'equivalente NATO *Defence planning*, permetterebbe di *'sincronizzare'* i differenti sviluppi

nazionali in armonia con le indicazioni della stessa UE e dell'Alleanza Atlantica. Il *Capability development plan* (CDP) è considerato un mezzo cruciale per sviluppare le capacità europee ottimizzando le risorse e massimizzando la cooperazione fra gli Stati membri, ma potrebbe certamente beneficiare di qualche aggiustamento. Nel dettaglio dovrebbe:

- essere progettato come un ciclo che si riavvia dopo un lasso di tempo definito e viene riorientato dalla volontà politica ad ogni avvio;
- essere sincronizzato ed armonizzato con il NATO *Defence planning process* allo scopo di ottenere complementarità tra lo sviluppo capacitivo EU e quello NATO;
- essere visibile e coinvolgere anche il livello politico;
- essere capace di orientare i processi nazionali di sviluppo delle capacità;
- assicurare che il contributo di forze e capacità di ciascuno Stato membro sia coerente con il suo potenziale, nell'ottica di un *burden-sharing* più bilanciato.

#### **4.2.3 Riorganizzazione delle strutture preposte alla pianificazione e condotta delle operazioni militari e delle missioni civili**

Nell'ambito del dibattito in corso sul rafforzamento delle capacità di pianificazione e condotta delle operazioni/missioni per la gestione delle crisi, l'Italia ha promosso un approccio alla pianificazione e gestione delle crisi più efficace e maggiormente integrato in senso civile-militare, mediante una razionalizzazione e riarticolazione delle attuali strutture UE evolvendo verso un **nuovo *comprehensive set-up*** che consenta una direzione delle operazioni militari direttamente da Bruxelles. L'iniziativa si è concretizzata con la predisposizione di un documento, inviato ai vertici del SEAE, che propone una soluzione equilibrata e costo-efficace per correggere le specifiche carenze individuate (la discontinuità anche fisica nella struttura di comando e controllo tra il livello politico-strategico e il livello strategico civile/militare; la scarsa integrazione tra la componente civile e quella militare; la forte compartimentazione tra missioni civili e operazioni militari anche quando insistono nella medesima area geografica), attraverso un miglior impiego delle risorse umane, organizzative e infrastrutturali già disponibili a Bruxelles nell'ambito del SEAE (*Crisis management and planning directorate* – CMPD; *Civilian planning and conduct capability* – CPCC; *European Union military staff* – EUMS e *Operations centre* – OPCEN). Il documento ha costituito un importante contributo nell'ambito della discussione relativa alla revisione del SEAE, ed i principi espressi in tale ambiziosa visione (in particolare l'importanza dell'integrazione civile-militare) sono stati recepiti nel rapporto in merito all'operatività e al funzionamento del SEAE presentato dall'Alto Rappresentante,

Catherine Ashton, nel luglio 2013. Un primo passo verso l'attuazione di tale approccio è costituito dalla revisione delle strutture deputate alla PSDC – attualmente in corso – che vede **un potenziamento della capacità di pianificazione e condotta di missioni di carattere non executive in seno allo Staff Militare dell'UE.**

***Estensione del mandato dell'Operations Centre:***

Con una decisione del Consiglio del 9 dicembre 2013 è stato esteso di un ulteriore anno il mandato dell'*Operations centre*, attivato il 23 marzo 2012 per svolgere, nell'ambito degli interventi in Corno d'Africa ('EUNAVFOR Atalanta', 'EUTM Somalia' e la missione civile 'EUCAP NESTOR'), le seguenti attività:

- fornire diretto supporto al *Civilian operations commander* (il Direttore della capacità civile di pianificazione e condotta – CPCC) per la pianificazione operativa e condotta della missione 'EUCAP NESTOR';
- rafforzare le sinergie civili-militari;
- facilitare l'interazione e il coordinamento con la missione militare 'EUTM Somalia', l'operazione 'EUNAVFOR Atalanta' e le strutture basate a Bruxelles.

In relazione all'importanza della struttura in chiave di integrazione civile-militare in seno agli organismi UE a Bruxelles, l'Italia contribuisce all'*EU Operation centre* (EU OPCEN) con un ufficiale di Marina, nella cellula di monitoraggio e valutazione delle operazioni.

***Revisione delle procedure di gestione delle crisi:***

Le *Council conclusions* del 1 dicembre 2011 avevano invitato l'Alto Rappresentante a presentare una proposta di revisione delle procedure di gestione delle crisi (*Crisis management plan* – CMP) al fine di incrementare l'efficienza della pianificazione civile e militare. La *task force* istituita all'uopo dal SEAE ha presentato il documento '*Suggestions for CMP for CSDP crisis management operations*', che il 18 giugno 2013 ha ottenuto l'avallo del Comitato politico e di sicurezza dell'UE. Tale nuova versione, che sostituisce quella del 2003, costituirà il quadro di riferimento per i processi di pianificazione degli interventi di PSDC. Il documento, recependo le posizioni nazionali al riguardo, armonizza le procedure tra missioni civili e operazioni militari, applicando l'approccio multidimensionale, e mira a velocizzare il lancio delle missioni/operazioni, pur assicurando la supervisione e la possibilità d'intervento nei vari passi decisionali del processo di pianificazione da parte degli Stati membri. L'armonizzazione delle procedure civili con quelle militari, a cui tende il documento, potrebbe costituire un primo importante passo verso la parallela revisione delle strutture a livello strategico a Bruxelles auspicata dall'Italia al fine di conseguire una maggiore integrazione civile-militare presso gli organismi preposti alla pianificazione e condotta degli interventi PSDC.

#### 4.2.4 Impiego delle forze di reazione rapida (*EU Battlegroups*)

Nel 2013 si è sviluppato un acceso dibattito incentrato sulla possibilità di impiegare effettivamente i *Battlegroups* (BG) nelle operazioni UE, sulla ricerca di come accrescerne la flessibilità di impiego e su come incentivare le offerte al *roster* degli EU BG da parte dei Paesi membri.

L'Italia, sulla scorta di quanto delineato nel citato documento congiunto '*More Europe*', ha presentato uno specifico *non paper*, il quale propone di prevedere che, a fianco dell'EUBG 'tradizionale', gruppi di Stati membri con preoccupazioni comuni per lo sviluppo di una crisi possano dare vita, sempre nell'alveo del concetto dell'EUBG, a un nuovo tipo di formazione costituita per la specifica esigenza e secondo tempistiche brevissime, rispetto all'orizzonte di pianificazione quinquennale dell'attuale EUBG. Il contributo nazionale, insieme a quello di altri Paesi (tra cui Gran Bretagna e Germania) è stato recepito nel documento del SEAE '*EU rapid response capabilities and EU Battlegroups*' – presentato al Consiglio il 18 novembre 2013 – con il quale viene riconosciuto l'EUBG come valido strumento militare per la gestione delle crisi e per l'aumento dell'interoperabilità e coesione tra gli Stati membri, sottolineando la necessità di preservare tale strumento cercando ogni possibile soluzione per dimostrarne la valenza operativa. Il documento prospetta pertanto una serie di soluzioni atte a individuare un più ampio campo di applicazione rendendo l'EUBG più flessibile e interfacciabile con altri strumenti. Le direttrici individuate hanno ricevuto l'avallo del Consiglio Affari esteri in formato Difesa del 18-19 novembre 2013.

Sempre nell'ottica di contribuire al miglioramento di *policy* e strumenti militari di rapido impiego, a margine della riunione del Comitato Militare dell'UE a livello Capi di stato Maggiore della Difesa del 12-13 novembre 2013, è stato partecipato alle Rappresentanze Militari degli Stati membri un documento di riflessione dal titolo '*Pooling and sharing for operations – a pragmatic approach*' che sottende alla possibilità di promuovere un'operazione militare di PSDC attraverso un processo *bottom-up* su iniziativa di un Paese membro, traendo spunto dalla situazione che si è venuta a creare nel Mediterraneo, a seguito del lancio dell'Operazione nazionale '*Mare Nostrum*'.

#### 4.2.5 Partenariati con la NATO, l'ONU e l'Unione africana

Nell'ambito della **cooperazione UE – NATO**, l'azione nazionale si è incentrata sulle linee tracciate con il citato documento '*More Europe*' che evidenzia la necessità di una più ampia cooperazione tra le due organizzazioni e incoraggia tutte le iniziative formali e informali volte a raggiungere una reale sinergia degli strumenti e delle capacità militari, superando l'attuale concetto di complementarità nel ricercare un migliore bilanciamento tra le due organizzazioni al fine di valorizzare il ruolo europeo in tema di difesa anche all'interno dell'Alleanza Atlantica, con l'obiettivo di '*fare di più*', come viene

sovente richiamato dagli alleati di oltre Atlantico. A tal fine e continuando a supportare l'approccio 'passo dopo passo' (adottato dall'Alto Rappresentante già dal 2011), l'Italia ha partecipato al dibattito internazionale supportando uno specifico *non paper* lituano sull'argomento e con una comunicazione dei Ministri degli Affari Esteri e della Difesa rivolta all'Alto Rappresentante. Il summenzionato contributo nazionale è stato recepito nel citato rapporto dell'Alto Rappresentante in vista del Consiglio Europeo di dicembre e nelle stesse Conclusioni del summit. Per quanto riguarda **la cooperazione tra UE e Nazioni Unite (NU)**, permane nell'agenda delle due Organizzazioni il dibattito volto a migliorare e rendere più coerente ed efficace la cooperazione nel campo della gestione delle crisi. Il coordinamento tra l'ONU e l'UE assume particolare rilievo nel caso di co-presenza sul terreno di missioni sotto egida sia ONU, sia UE. Per quanto riguarda, infine, il rafforzamento del **partenariato dell'Unione Europea con l'Unione africana**, è proseguita la fattiva partecipazione italiana con un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri incluso nel Team di gestione del secondo Ciclo AMANI Africa, il cui obiettivo è quello di creare una capacità africana di gestione delle crisi a livello strategico-continentale, attraverso una serie di tappe formative e decisionali (seminari ed esercitazioni) ispirate al principio dell'*African ownership*, nonché con la presenza di un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri nella delegazione dell'Unione Europea presso l'Unione Africana ad Addis Abeba col ruolo di *Police/rule of law adviser*. Il Consiglio Europeo del 19 e 20 dicembre 2013 ha sottolineato la necessità di collaborazione e cooperazione tra l'UE e le summenzionate organizzazioni, con particolare riferimento al **rafforzamento dei rapporti tra UE e NATO**.

#### 4.2.6 Attività dell'Agenzia europea per la difesa

Le proposte e il lavoro svolto nell'arco del 2013 dall'Agenzia Europea per la Difesa (*European defence agency* – EDA) nel campo dello sviluppo multinazionale di capacità sono sicuramente apprezzabili. Tuttavia, questo dovrebbe essere il momento per imprimere un ulteriore impulso a tale lavoro (sinora volontaristico e *bottom-up*) per assicurare risultati più significativi attraverso un approccio *top-down* che sia incentrato su iniziative di grande respiro (le cosiddette '*flagship*'). In tale contesto, esistono già alcuni progetti di elevatissima importanza che andrebbero opportunamente valorizzati quali riferimenti su cui poi basare gli ulteriori programmi sotto il coordinamento e la supervisione dell'EDA. Ci si riferisce in particolare ai programmi relativi al trasporto strategico e all'*Air to air refuelling*, che rappresentano un esempio di come le risorse, sviluppate attraverso un *procurement* comune o fornite come contributo *in kind* dalle Nazioni che le possiedono (come nel caso dei KC-767 italiani) possano, in prospettiva, essere gestite da una comune regia europea e rese disponibili per gli Stati membri che volessero usufruire di quelle capacità in maniera condivisa. In tal senso, in linea di principio, il modello realizzato con l'*European air transport command* – EATC, che consente di contenere i costi ottimizzando l'impiego degli

asseti disponibili, andrebbe allargato a tutti i Paesi membri, nonché reso ancora più efficace ed eventualmente replicato in altre aree capacitive di valenza strategica.

I principali progetti di sviluppo capacitivo che si ritengono di prioritaria importanza e maggiormente promettenti per iniziative di cooperazione europea sono:

- *Unmanned aerial vehicle/remotely piloted aircraft system (UAV/RPAS)* per la definizione dei requisiti di piattaforme avanzate da sviluppare nel lungo termine e per lo sviluppo di sistemi per l'inserimento degli UAV/RPAS nel traffico aereo regolamentato;
- *Intelligence surveillance and reconnaissance (ISR)* quale capacità di riferimento per il mantenimento di una *'situational awareness'* idonea alla condotta e controllo delle operazioni;
- *Multinational modular medical units (M3U)*, quale capacità di significativa rilevanza per assicurare il supporto medico alle operazioni;
- *Air to air refuelling (AAR)*, per incrementare l'interoperabilità nel settore e, conseguentemente, meglio valorizzare in ambito multinazionale gli assetti italiani (KC 767);
- *Cyber defence*, settore critico nel quale sviluppare sinergie sia nel settore della ricerca e sviluppo che nel *training*.

A questi elementi, si potrebbero aggiungere iniziative nel settore strategico dello sviluppo di capacità comuni della *Ballistic missile defence*, dove la sinergia tra più Paesi europei è da intendersi quale *conditio sine qua non* per un raggiungimento di un concreto sviluppo capacitivo nel campo dei sensori e degli intercettori, soprattutto se orientati all'*upper layer*.

In prospettiva futura, tra le ulteriori aree capacitive che potrebbero rivestire particolare importanza emergono:

- il settore relativo alla sicurezza energetica e alla riduzione dell'impatto ambientale;
- il supporto e sostegno logistico (*supply side*) alle attività operative;
- l'insieme delle attività a valenza duale.

L'importanza del ruolo dell'EDA si può evidenziare anche in una maggiore iniziativa verso l'armonizzazione dei requisiti militari quali necessario prerequisito di interoperabilità, flessibilità di impiego, standardizzazione, certificazione, ecc.

Durante l'arco del 2013, l'Italia ha partecipato attivamente alle iniziative lanciate in ambito EDA, con particolare attenzione a:

- *Air to air refuelling* (AAR), pillar 2 – il ruolo attivo dell'Italia assume particolare rilevanza nei processi di certificazione di *tanker/receiver* in ambito EU. Dopo aver operato la certificazione dei propri receiver con il KC767, l'Italia intende rendere il processo disponibile agli altri Stati membri al fine di conseguire risparmi di tempo e di risorse, effettuando certificazioni simultanee. Nel settembre 2013 si è svolta una prima attività di *trial* in Italia (Decimomannu) e ne è programmata una seconda in Olanda, nel primo semestre del 2014;
- *Pilot training*: l'Italia ha continuato a contribuire allo sviluppo della branca di addestramento elicotteristico, per cui, in particolare, si è svolto a Viterbo un workshop il 7 novembre 2013, volto ad illustrare – ai rappresentanti dei Paesi Europei – il ruolo e le capacità dell'Aviazione dell'Esercito Italiano, con specifico riferimento alle potenzialità del *training center*.
- *Multinational medical modular unit* (M3U): il programma a guida italiana procede secondo la *road map* tracciata. In particolare va evidenziata – a valle della definizione dell'*outline description* avvenuta lo scorso agosto – l'approvazione, da parte del CAP SB di ottobre, di un CAT. B *project* a cui partecipano 16 nazioni. Da parte nazionale, proseguono i lavori per l'implementazione del *Multinational medical joint training center* (M2JTC), funzionale all'iniziativa M3U. Esso sorgerà nel comprensorio della Cecchignola.

#### 4.2.7 Attuazione della normativa UE in materia di difesa

Sono proseguite le specifiche azioni concernenti il recepimento nazionale delle più recenti normative UE attinenti l'area tecnico-amministrativa del Ministero della Difesa. In particolare, è stato concluso il recepimento nel *corpus* legislativo nazionale delle norme comunitarie di seguito elencate:

- direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (cosiddetta 'direttiva UE Appalti-Difesa');
- direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno della Comunità dei prodotti per la difesa (cosiddetta 'direttiva *Intra-community transfer*' o 'direttiva ICT').



**Direttiva UE 'Appalti Difesa'**

Il documento, varato dalla Commissione europea per fornire un regime specifico agli appalti nel particolare settore 'difesa e sicurezza', è stato pubblicato sulla GUCE in data 20 agosto 2009. Conseguentemente, è stata avviata una delicata ed importante opera di recepimento della direttiva UE in titolo nel corpus legislativo nazionale, da parte di un Gruppo di lavoro di SGD nominato ad hoc. In particolare, si è provveduto alla stesura di un decreto legislativo (d.lgs. 15 novembre 2011 n° 208, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 16 dicembre 2011, ed entrato in vigore il 15 gennaio 2012) il quale, appunto, recepisce i principi fondamentali della suddetta direttiva europea; tale azione è stata svolta in coordinamento con la UE, gli altri Paesi europei appartenenti alla *letter of intent* e l'Industria nazionale. Nel 2013 è stato emanato il DPR 49/2013 recante regolamento di attuazione del d.lgs. 208 del 2011 di recepimento della direttiva 2009/81/CE. La stessa può pertanto ritenersi conclusa nei termini stabiliti dall'Unione.

**Direttiva UE intra-community transfer (ICT)**

La direttiva in titolo, realizzata per fornire un regime unitario a livello europeo nel campo dei trasferimenti di materiale per la difesa, è stata pubblicata sulla GUCE in data 10 giugno 2009. Conseguentemente, anche per tale direttiva, è stata avviata una delicata ed importante opera di recepimento nel corpus legislativo nazionale, che si è conclusa attraverso il recepimento della stessa con il d.lgs. 22 giugno 2012, n. 105 (intitolato 'Modifiche ed integrazioni alla legge 9 luglio 1990, n. 185, recante nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, in attuazione della direttiva 2009/43/CE, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa, come modificate dalle direttive 2010/80/UE e 2012/10/UE per quanto riguarda l'elenco di prodotti per la difesa', pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 21 luglio 2012, n. 169) che ha novellato la legge 9 luglio 1990, n. 185, costituendo in tal modo anche revisione della normativa in materia di export di materiale d'armamento.

Al riguardo, il nuovo testo di legge è stato elaborato, con il contributo della Difesa, da un apposito Gruppo Interministeriale, istituito sotto l'egida della PCM – UCPMA e finalizzato all'adeguamento della normativa anzidetta alle mutate esigenze e condizioni degli scambi commerciali intracomunitari e delle partnership internazionali nel settore dei materiali della Difesa. Il recepimento della suddetta direttiva può pertanto ritenersi concluso nei termini stabiliti dall'Unione.

### **PARTE III**

## **FUNZIONAMENTO DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA**

### **1. IL COORDINAMENTO DELLA POSIZIONE NEGOZIALE DELL'ITALIA E L'ATTIVITÀ DEL CIAE**

#### **1.1 Ruolo e attività del Comitato interministeriale per gli affari europei**

Dopo un iter parlamentare di quasi due anni, è entrata in vigore la nuova legge 24 dicembre 2012, n. 234 'Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea' che sostituisce la legge 11/2005 (cosiddetta 'legge Buttiglione').

Tra gli aspetti più salienti della nuova legge con specifico riferimento alla cosiddetta 'fase ascendente', il Parlamento italiano è maggiormente coinvolto nel processo di elaborazione delle norme europee. Ciò avviene in conformità con il Trattato di Lisbona, che ha introdotto il controllo da parte dei Parlamenti nazionali del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La legge prevede un'informazione tempestiva ed una consultazione delle Camere da parte del Governo, che si estende dai progetti preliminari della formazione degli atti dell'UE all'approvazione delle stesse ed un rafforzamento del potere di indirizzo del Parlamento sul governo, vincolandone l'azione ad una serie di obblighi di informazione, rapporti, audizioni, fino al rispetto della riserva di esame parlamentare.

A ciò si aggiunge il controllo di sussidiarietà e proporzionalità che il Parlamento è chiamato dal Trattato di Lisbona ad esercitare sulla formazione delle norme di competenza non esclusiva dell'UE. Conformemente a quanto prefigurato dal Trattato di Lisbona, il Parlamento italiano è coinvolto anche nella revisione semplificata dei Trattati, nel ricorso alla clausola di flessibilità dell'articolo 352 TFUE e alle procedure di cosiddetto 'freno di emergenza' in alcune materie particolarmente sensibili.

La sessione europea della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome costituirà la sede principale in cui Regioni e Province autonome potranno discutere con il Governo gli indirizzi generali sulla formazione delle norme europee e i criteri e strumenti di attuazione delle stesse. La nuova legge prevede che la Conferenza dovrà tenersi almeno ogni quattro mesi (anziché sei). La

Conferenza Stato-città e Autonomie locali dovrà poi essere convocata almeno due volte all'anno per trattare gli aspetti delle politiche europee di interesse per gli Enti locali.

La terza innovazione da un punto di vista istituzionale consiste nel rafforzamento della figura del Ministro per gli Affari europei (e conseguentemente del Dipartimento delle Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri), per tutto ciò che riguarda la fase ascendente. Spettano infatti al Ministro per gli Affari europei (o alla Presidenza del Consiglio con facoltà di delega a tale Ministro) il raccordo con il Parlamento, le Regioni e gli enti locali, il coordinamento degli obblighi di informazione.

Il coordinamento interno all'Esecutivo è affidato al CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei). Presso il Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio è istituito il 'Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione Europea', di cui fanno parte rappresentanti designati dai Ministri. È inoltre prevista l'istituzione di 'nuclei di valutazione degli atti dell'Unione Europea' presso ciascuna delle amministrazioni dello Stato.

Nel corso nel 2013 si è dato avvio alla procedura (non ancora conclusa) di emanazione di DPR per l'organizzazione e il funzionamento del 'CIAE – Comitato interministeriale per gli affari europei' e del 'Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione Europea'. Fino all'adozione dei nuovi regolamenti, resta in vigore l'attuale disciplina.

Nel 2013 sono continuate le attività di attività di impulso e coordinamento nella definizione della posizione italiana sulle proposte di atti di fonte europea normativi e non.

Le attività istituzionali sono state sviluppate grazie al costante sostegno dell'Ufficio di Segreteria del CIAE, incardinato nel Dipartimento delle Politiche europee, che ha assicurato un'interazione efficace tra le amministrazioni centrali, le Regioni e gli Enti locali, rendendo più approfondito e sistematico l'importante raccordo con il Parlamento nazionale e articolando ulteriormente il dialogo con le parti sociali, comprese le componenti del mondo produttivo.

Da un punto di vista operativo, il coordinamento è stato assicurato attraverso l'organizzazione di riunioni e teleconferenze, la redazione di documenti di posizione, la partecipazione diretta nelle sedi negoziali europee, la preparazione di incontri bilaterali a Roma, nelle altre capitali europee e a Bruxelles con funzionari degli altri Stati membri e della Commissione europea.

L'attività è stata caratterizzata da un 'approccio selettivo', tenuto anche conto delle esigue risorse disponibili, che ha portato, anche per il 2013, a concentrarsi su un numero di dossier specifici, di particolare importanza strategica e caratterizzati comunque da un elevato livello di trasversalità, nonché, in alcuni casi da una specifica richiesta di assistenza e coordinamento proveniente dalle amministrazioni interessate.

Nel successivo paragrafo si riportano elementi informativi di sintesi sui dossier che sono stati oggetto di coordinamento.

## **1.2 Principali dossier oggetto di coordinamento interministeriale**

### **1.2.1 Strategia Europa 2020**

La Strategia Europa 2020 – volta a favorire la ripresa economica e a preparare l'economia dell'Unione per il prossimo decennio – individua priorità e obiettivi ambiziosi per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita 'intelligente, sostenibile e solidale', attraverso un maggiore coordinamento delle politiche nazionali ed europee.

Nella sempre più integrata dimensione europea appare indispensabile coordinare le azioni dei singoli Stati membri verso il raggiungimento di obiettivi di comune interesse, rimuovendo gli ostacoli che si frappongono alla loro piena realizzazione.

In termini operativi, ciò si è tradotto in un sistema di *governance* multilivello che trova una sintesi nel cosiddetto 'Semestre europeo' e che a livello nazionale coinvolge sostanzialmente tutte le amministrazioni centrali e regionali.

L'attuazione della Strategia Europa 2020 e la conseguente attività programmatica che confluisce annualmente nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) quindi è responsabilità collegiale del Governo: in particolare la stesura del PNR costituisce il principale momento di verifica rispetto agli obiettivi Europa 2020, serve a fare il punto sulle riforme messe in campo, illustrando la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione Europea e il loro impatto atteso (si veda Tabella 1.III).

Nel corso del 2013, in ambito CIAE è stato quindi assicurato il coordinamento necessario all'attuazione della strategia Europa 2020, alla predisposizione del PNR 2013, oltre che alla preparazione degli incontri bilaterali con la Commissione. In una logica di *governance* sempre più integrata, vi sono state infatti diverse occasioni di confronto bilaterale con la Commissione per analizzare i progressi compiuti dall'Italia rispetto a quanto programmato e a quanto indicato nelle Raccomandazioni specifiche per Paese.

Nella seconda metà del 2013 è stato avviato il processo di coordinamento con le amministrazioni per la predisposizione del PNR 2014 attraverso riunioni svoltesi in data 21 gennaio, 4 aprile, 20 settembre e 15 novembre.

**Tabella 1.III – Strategia Europa 2020: risultati raggiunti dall'Italia rispetto agli obiettivi**

	<b>Livello corrente</b>	<b>Livello obiettivo</b>
<b>Tasso di occupazione totale (20-64 anni)</b>	61,2 % (2011) 61,0 % (2012)	67-69 % al 2020
<b>Spesa in ricerca e sviluppo rispetto al PIL</b>	1,26 % (2010) 1,25 % (2011)	1,53 % al 2020
<b>Emissioni totali di gas a effetto serra</b>	516,9 (1990) 484,8 (2012)	Riduzione nel periodo 2008-2012 del 6,5 % rispetto al livello del 1990 (483,3 MtCO <sub>2</sub> /anno)
<b>Emissioni totali di gas a effetto serra per i settori non-ETS</b>	348,7 (2005) 293,9 (2013)	Riduzione al 2020 del 13 % rispetto al livello di 2005 (296,3 MtCO <sub>2</sub> eq)
<b>Fonti rinnovabili</b>	10,11 % (2010) 11,5 % (2011)	17% al 2020
<b>Efficienza energetica (risparmio annuale sugli usi finali)</b>	5,12 Mtep/anno (2011)	20 Mtep/anno al 2020
<b>Abbandoni scolastici</b>	17,6 % (2012) 21,6 % (area convergenza)	16 % al 2020
<b>Istruzione universitaria</b>	21,7 % (2012)	26-27 % al 2020
<b>Contrasto alla povertà</b>	14.757.000 (2010) 17.126.000 (2011)	Obiettivo al 2020: diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro

Fonte: PNR 2013

### 1.2.2 Energia e cambiamenti climatici

Sul dossier energia-clima, si è consolidata in ambito CIAE, in stretto raccordo con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello Sviluppo economico e il Ministero degli Affari esteri, una stabile attività di coordinamento a tutela degli interessi nazionali.

A valle del negoziato sul pacchetto clima-energia adottato nel 2009, e in vista della presentazione della nuova proposta della Commissione su questo tema, si è proseguito nell'attività di messa a punto della regolamentazione di secondo livello, e delle attività connesse alla sua concreta applicazione. Si è pertanto reso necessario proseguire l'azione di coordinamento con il coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate, azione tuttora in corso.

Si elencano di seguito i principali dossier connessi.

a) **Indirect land use change (ILUC)** – Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive qualità dei carburanti e fonti rinnovabili per tenere conto del fattore ILUC.

Il 17 ottobre 2012 la Commissione ha adottato la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 97/70/CE (qualità dei carburanti) e 2009/28/CE (promozione delle energie rinnovabili) per tenere conto del ‘fattore ILUC’ (*Indirect land use change*), ovvero delle emissioni associate al cambio d’uso dei suoli messi a coltura per produrre biocarburanti.

Nello specifico, la proposta di direttiva mira a limitare il ruolo dei biocarburanti derivati da colture agricole nella contabilizzazione – ai fini dell’obiettivo del 10 per cento – di energie rinnovabili nei trasporti entro il 2020, oltre che mitigare le emissioni di gas ad effetto serra indirettamente dovute al cambiamento di destinazione d’uso dei suoli, che – per effetto degli incentivi alla produzione di biocarburanti – vengono utilizzati in via sempre maggiore.

La proposta è stata oggetto di un intenso negoziato, che si è protratto per tutto il 2013 con discussione a livello politico sia in Consiglio Energia che in Consiglio Ambiente, che a livello tecnico (la proposta è oggetto di esame nell’ambito di un gruppo di lavoro ad-hoc energia/ambiente).

L’Ufficio di Segreteria del CIAE, in stretto contatto con la Rappresentanza permanente d’Italia presso l’UE, ha assicurato, attraverso riunioni svoltesi in data 9 gennaio, 11 marzo, 26 giugno e 8 novembre, il coordinamento necessario per maturare una posizione comune, pur in presenza di approcci talora divergenti tra le principali amministrazioni nazionali coinvolte, anche alla luce delle indicazioni espresse in sede parlamentare (risoluzione n. 182 approvata dalla 13<sup>a</sup> Commissione Permanente del Senato della Repubblica doc. XVIII il 18 dicembre 2012; risoluzione 7-00133 approvata dalla 8<sup>a</sup> Commissione della Camera dei Deputati il 21 novembre 2013).

In via generale, l’Italia condivide gli obiettivi della proposta legislativa che mira a premiare i biocarburanti più virtuosi, che presentano il duplice vantaggio di avere un risparmio importante in termini di emissioni di gas serra rispetto al combustibile fossile di riferimento e di non essere in competizione con le produzioni agroalimentari per l’uso del terreno. Occorre tuttavia dare certezza agli investitori, tutelando quanto fatto in virtù della normativa vigente.

In una fase di stallo del negoziato, l’Italia si è fatta promotrice di un’ipotesi di compromesso – imperniata sull’introduzione di una soglia minima obbligatoria per i cosiddetti ‘biocarburanti avanzati’ – che in un primo momento sembrava promettente per progredire nel negoziato anche in considerazione del fatto che il Parlamento europeo aveva espresso un’analoga posizione. Tuttavia nell’ambito del Consiglio UE la proposta non ha finora trovato il necessario sostegno.

Nel mese di dicembre l'Italia ha quindi contribuito a costituire la minoranza di blocco, contraria all'ultima proposta di compromesso della Presidenza lituana, che risultava insoddisfacente per l'indebolimento del livello di ambizione del testo e per l'assenza di significativi stimoli per i biocarburanti avanzati.

#### **b) Scambio delle quote di emissioni di gas ad effetto serra nell'Unione – Aste**

Il sistema europeo per lo scambio delle quote di emissione di gas ad effetto serra (EU ETS – *European Union emissions trading scheme*, istituito con direttiva 2003/87/CE), è uno dei pilastri del 'pacchetto clima-energia' e riveste un ruolo rilevante nello sviluppo di un mercato mondiale del carbonio.

Il sistema si basa su di un meccanismo di mercato attraverso il quale le imprese possono rispondere agli obblighi di riduzione delle emissioni sia investendo in tecnologie più efficienti sia attraverso l'acquisto sul mercato dei diritti di emissione di altre imprese che dispongono di quote in eccedenza rispetto alle emissioni.

Con l'adozione della direttiva 2009/29/CE il funzionamento dell'EU ETS è stato significativamente rivisto per il periodo 2013-2020, con particolare riferimento al metodo di assegnazione delle quote che, a differenza dei periodi precedenti, prevede un estensivo ricorso all'assegnazione a titolo oneroso attraverso la messa all'asta delle quote.

Di conseguenza a livello UE le attività nel 2013 si sono concentrate prevalentemente sulla definizione dei provvedimenti necessari a rendere operativo il sistema delle aste. La Segreteria del CIAE ha svolto un'attività di coordinamento, attraverso riunioni svoltesi in data 5 marzo, 4 aprile, 13 maggio, 26 giugno, 6 novembre e 9 dicembre, a supporto della realizzazione della *governance* nazionale del sistema, volta in particolare a definire i quadri giuridici necessari per le attività richieste dal sistema delle aste.

Ci si riferisce in particolare:

- al supporto del rappresentante nazionale nel *Joint procurement committee*;
- alle attività volte a consentire la partecipazione del Gestore servizi energetici (GSE) al sistema delle aste anticipate;
- all'istruttoria e condivisione delle proposte della Commissione europea relative al cosiddetto '*backloading*' ovvero la proposta di emendamento alla direttiva ETS, per consentire la possibilità per la Commissione di rivedere il profilo temporale delle aste (emendamento all'articolo 10 paragrafo 4, comma 1). La proposta è stata votata poi in plenaria dal Parlamento europeo il 10 dicembre e successivamente dal Consiglio dell'Unione ai sensi delle procedure di codecisione nello stesso mese di dicembre.

A seguito del consolidamento della *governance* nazionale dal novembre 2012 al dicembre 2013, il GSE ha collocato complessivamente un quantitativo di quote

pari a 99.197.000. Il ricavo totale ammonta a 462.476.890 euro. Gli interessi attivi maturati al 30 novembre 2013 ammontano, al netto delle spese, a 3.321.759,77 euro. Tali somme (ricavi e interessi attivi) restano sotto la temporanea custodia del GSE.

Il prezzo medio di aggiudicazione delle quote si è attestato a 4 euro e 66. Si ritiene che il valore delle quote abbia ulteriormente risentito delle difficoltà legate alla crisi economica, nonché dell'incertezza nell'adozione dei correttivi per migliorarne il funzionamento (*backloading*) e in relazione alle incertezze determinatesi in seguito allo 'stop the clock' nella vendita delle quote dell'aviazione civile.

#### **c) Scambio delle quote di emissioni di gas ad effetto serra nel settore aviazione (ETS Aviation)**

A seguito dei risultati del Consiglio dell'*International civil aviation organization* (ICAO), la Commissione europea ha avanzato una proposta di decisione che sospende l'applicazione delle sanzioni nel caso di mancato rispetto degli obblighi di restituzione delle quote per l'anno 2012 per le tratte extra UE (nota come decisione 'stop the clock'), allo scopo di facilitare il negoziato verso un meccanismo globale, a condizione che gli operatori aerei restituissero le quote a loro assegnate gratuitamente per tali voli. Il Parlamento, segnatamente il Senato della Repubblica, con risoluzione della 13<sup>a</sup> Commissione permanente approvata il 10 dicembre 2013, si è espresso favorevolmente alla proposta, condividendo la necessità di un'approvazione ed attuazione rapida della stessa. La decisione è stata approvata il 24 aprile 2013.

Il coordinamento in ambito CIAE attraverso riunioni svoltesi in data 6 novembre e 9 dicembre 2013, ha definito la posizione nazionale in relazione alla proposta della Commissione europea di modifica della direttiva 2003/87/CE (EU ETS).

#### **d) Nuovo pacchetto 'clima – energia'**

A inizio 2013 la Commissione europea ha pubblicato il Libro Verde 'Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030' – documento che ha dato l'avvio al dibattito sul quadro strategico di riferimento post 2020. Occorre infatti dare maggiore certezza agli investitori, stimolare l'innovazione e la domanda di tecnologie a basse emissioni di carbonio e consentire all'UE di impegnarsi attivamente nei negoziati internazionali per un nuovo accordo sul clima.

Il pacchetto 'clima energia' 2030 si inserisce in un contesto più ampio e ambizioso definito nel 2011 dalla Commissione europea nella 'Tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050', nella 'Tabella di marcia 2050 per l'energia' e nel 'Libro Bianco sui trasporti'.

In ambito CIAE, attraverso riunioni svoltesi in data 14 maggio, 26 giugno e 9 dicembre, è stata avviata un'attività di coordinamento in relazione alla