



Piano d'azione sulla mobilità militare

Dossier n° 8 -
11 luglio 2018

Tipo e numero di atto	<i>Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza (JOIN(2018)5)</i>
Data di adozione	<i>28 Marzo 2018</i>
Settori di intervento	<i>Politica europea di difesa; infrastruttura dei trasporti</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La comunicazione è stata trasmessa al Consiglio dell'UE e al Parlamento il 28 marzo 2018</i>
Assegnazione	<i>26 giugno 2018, IV Commissione Difesa</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>10 aprile 2018</i>

Finalità/Motivazione

Il **piano d'azione sulla mobilità militare** contiene una serie di azioni volte a facilitare gli spostamenti delle truppe e delle risorse militari ed interviene in particolare nei seguenti ambiti:

- requisiti militari;
- infrastrutture di trasporto;
- aspetti normativi e procedurali per: a) allineamento della normativa sul trasporto di merci pericolose; b) semplificazione delle formalità doganali; c) autorizzazione dei movimenti transfrontalieri.

Recenti iniziative dell'UE nel settore della difesa

Nella **Dichiarazione di Roma**, adottata dai Capi di Stato e di governo il 25 marzo 2017, in occasione del 60° anniversario dei Trattati si afferma l'impegno dell'UE ad assumersi maggiori responsabilità e a contribuire alla creazione di **un'industria della difesa più competitiva e integrata**, rafforzando la sicurezza e la difesa comuni, anche in cooperazione e complementarità con la NATO.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2017, pronunciato al Parlamento europeo nel settembre 2017, il Presidente della Commissione europea Juncker ha sottolineato la necessità di dare vita a un'autentica **Unione europea della difesa entro il 2025**.

Le iniziative delle Istituzioni dell'UE volte a promuovere una più forte integrazione degli Stati membri dell'UE nel settore della difesa si articolano al momento su **tre filoni**:

- attuazione delle priorità indicata dalla nuova Strategia globale, in particolare attraverso il **piano di attuazione per la sicurezza e difesa**, presentato dall'Alto Rappresentante il 14 novembre 2016;
- il **piano di azione per la difesa europea** (*European Defence Action Plan – EDAP*), presentato dalla Commissione europea il 30 novembre 2016, che si concentra in particolare sul profilo degli aspetti industriali della politica per la difesa europea;
- i lavori per l'attuazione della **dichiarazione congiunta UE-NATO** sul rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza e difesa, adottata a margine del Vertice NATO che si è svolto l'8 e 9 luglio 2016 a Varsavia.

Il **Consiglio dell'UE dell'11 dicembre 2017** - sulla base di una proposta presentata da Francia, Germania, Italia e Spagna - ha adottato una **decisione** con la quale è stata istituita la **cooperazione strutturata permanente (PESCO)** in materia di difesa, alla quale partecipano tutti gli Stati membri UE tranne Gran Bretagna, Danimarca e Malta. Il 6 marzo 2018 il Consiglio dell'UE ha approvato una prima serie di **17 progetti di cooperazione**.

L'Italia è **capofila in 4 progetti** (come la Germania) e **partecipa ad 11 progetti**.

I progetti di cui l'Italia è capofila riguardano: centro europeo di formazione e certificazione per eserciti; sostegno militare in caso di catastrofi, emergenze civili e pandemie; sorveglianza marittima e protezione dei porti; sviluppo di veicoli militari di combattimento.

Nell'ambito del piano di attuazione della Strategia globale in materia di sicurezza e difesa è stata avviata, in **via sperimentale** a partire dall'**autunno 2017**, la **procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)** da parte degli Stati membri, volta a promuovere lo sviluppo delle capacità ovviando alle carenze e a garantire la coerenza dei piani di spesa nazionali. Si tratta di una sorta di "**semestre europeo della difesa**", con l'obiettivo di aiutare gli Stati membri a sincronizzare i loro bilanci per la difesa, pianificare insieme i loro investimenti futuri e evitare duplicazioni. La CARD dovrebbe essere andata a regime a partire dall'autunno del 2019.

Infine, la **Commissione europea** ha presentato, il **13 giugno 2018**, la proposta di regolamento che istituisce il Fondo europeo per la difesa volta a migliorare la competitività dell'industria della difesa dell'Unione, mediante il sostegno alla cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri e tra imprese, centri di ricerca, amministrazioni nazionali, organizzazioni internazionali e università per la ricerca e lo sviluppo di prodotti e sulle tecnologie della difesa, con una dotazione di bilancio di 13 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, di cui 8,9 miliardi di euro per le azioni di sviluppo e 4,1 miliardi di euro per le azioni di ricerca.

Contesto del Piano d'azione sulla mobilità militare

Il piano d'azione è stato presentato sulla base della **comunicazione congiunta sul miglioramento della mobilità militare** che la Commissione e l'Alto rappresentante hanno presentato il **10 novembre 2017**.

Nella comunicazione del novembre 2017 si rileva che varie barriere di natura fisica, giuridica e regolamentare impediscono attualmente al personale e all'equipaggiamento militare di circolare rapidamente e senza difficoltà nell'UE. In considerazione dello *status* specifico delle forze armate e del loro equipaggiamento, la mobilità militare è giuridicamente vincolata a molteplici decisioni nazionali e norme dell'UE che debbono autorizzare eventuali spostamenti nazionali e internazionali, che rendono difficili interventi militari adeguatamente rapidi. È quindi importante prevedere misure per migliorare la mobilità militare, nel pieno rispetto della sovranità degli Stati membri e in conformità ai trattati e alla legislazione dell'UE.

Il **Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2017** ha invitato l'Alto rappresentante, la Commissione e gli Stati membri dell'UE a portare avanti i lavori sulla mobilità militare, sia nel quadro della cooperazione strutturata permanente sia nel contesto della cooperazione UE-NATO.

Nel dicembre 2017 la mobilità militare è stata, infatti, aggiunta all'insieme comune di proposte per l'attuazione della dichiarazione congiunta UE-NATO del luglio 2016.

Il **Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018** ha accolto con favore i progressi in tema di mobilità militare, in ambito PESCO e di cooperazione UE-NATO ed ha invitato a definire i requisiti militari previsti dal piano di azione dell'UE sulla mobilità militare e gli Stati membri a unificare le norme e le regolamentazioni **entro il 2024**.

Il Consiglio europeo ha, altresì, indicato che i **progressi** di tali iniziative saranno **esaminati su base annuale, a partire dal 2019**, sulla base di una relazione della Commissione e dell'Alto Rappresentante.

Contenuti

Il piano d'azione per la mobilità militare individua una serie di azioni sia a livello di UE sia a livello di Stati membri nelle seguenti aree:

- requisiti militari;
- eventuali potenziamenti delle infrastrutture di trasporto;
- aspetti normativi e procedurali per: a) l'allineamento della normativa sul trasporto di merci pericolose; b) la semplificazione delle formalità doganali; c) l'autorizzazione dei movimenti

transfrontalieri.

Nella comunicazione relativa al piano d'azione si sottolinea l'importanza della stretta cooperazione con gli Stati membri dell'UE, per la sua attuazione. Tale cooperazione rispetterà pienamente la sovranità degli Stati membri sul loro territorio nazionale e i processi decisionali nazionali concernenti i movimenti militari. Saranno inoltre avviate iniziative volte a rafforzare la cooperazione tra le istituzioni, le agenzie e gli organismi dell'Unione e le autorità nazionali competenti degli Stati membri.

Si indica, inoltre, l'importanza di garantire uno stretto coordinamento tra il piano d'azione e la cooperazione strutturata permanente sulla mobilità militare: uno dei 17 progetti di cooperazione strutturata, approvati dal Consiglio dell'UE lo scorso 6 marzo, riguarda infatti la mobilità militare. Tale progetto, per il quale i Paesi bassi sono paese capofila, vede anche la partecipazione dell'Italia.

Il piano d'azione - che si basa sulla tabella di marcia della mobilità militare elaborata dal gruppo di lavoro *ad hoc* istituito nel settembre 2017 nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa - prevede le seguenti azioni da condurre a livello di UE e di Stati membri:

Requisiti militari

Azioni chiave a livello dell'UE:

- **il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e lo Stato maggiore dell'UE svilupperanno i requisiti militari in stretta collaborazione con gli Stati membri dell'UE, la Commissione e le agenzie e gli organismi europei interessati (compresa l'Agenzia europea per la difesa) e, se opportuno, in consultazione con la NATO;**
- **il Consiglio dell'UE ha poi approvato la struttura generale dei requisiti militari in occasione della riunione del Consiglio affari esteri del 25 giugno 2018. Il Consiglio dell'UE dovrebbe poi approvare le specifiche tecniche per le infrastrutture di trasporto di tali requisiti entro ottobre 2018.**

Il **Consiglio dell'UE** ha poi **approvato la struttura generale dei requisiti militari** in occasione della riunione del Consiglio affari esteri del **25 giugno 2018**. Il Consiglio dell'UE dovrebbe poi approvare le **specifiche tecniche per le infrastrutture di trasporto** di tali requisiti **entro ottobre 2018**.

I **requisiti militari** riguardano in particolare: il sostegno alla pianificazione militare e alla condotta; attrezzature e accesso alle risorse di trasporto; requisiti in termini di coordinamento e organizzazione; infrastrutture di trasporto; aspetti giuridici dell'accesso alle infrastrutture di trasporto; requisiti in termini di sostegno; responsabilità delle forze militari e dello status delle forze; considerazioni legate alla tempistica; scambio di informazioni fra attori civili e militari; protezione del personale militare, del materiale e delle attrezzature dei dati classificati; considerazioni ambientali; addestramento.

Infrastrutture di trasporto

Azioni a livello dell'UE:

- **entro la fine del 2018**, in cooperazione con gli Stati membri dell'UE, il SEAE, lo Stato maggiore dell'UE, l'Agenzia europea per la difesa e la Commissione individueranno il **divario esistente tra i requisiti tecnici attualmente applicabili alla rete transeuropea dei trasporti**, da un lato, e ciò che sarebbe **adeguato per il trasporto militare**, dall'altro lato. Saranno anche identificate le lacune relative alla copertura geografica;
- **entro il 2019** la Commissione individuerà le **porzioni della rete transeuropea dei trasporti utilizzabili per il trasporto militare**. Sarà stilato un **elenco di progetti prioritari**, con una stima del **volume totale degli investimenti necessari** per esigenze militari sulla rete transeuropea dei trasporti;
- **entro il 2020** la Commissione valuterà la necessità di **adeguare il regolamento relativo alla rete transeuropea dei trasporti** al fine di un **aggiornamento dei requisiti tecnici** per i **requisiti militari**;
- **entro la fine del 2019** la Commissione determinerà la possibilità di **interconnettere le banche dati militari e civili (TENtec)**;
- la Commissione continuerà a **rafforzare sinergie tra la rete transeuropea dei trasporti e i**

pertinenti programmi spaziali (per es. EGNOS/Galileo).

Gli Stati membri dell'UE sono invitati a:

- stabilire al più presto un **unico punto di contatto** per informazioni sull'accesso alle **infrastrutture di trasporto per scopi militari**;
- **tenere sistematicamente conto** delle **esigenze militari nella costruzione di infrastrutture di trasporto**.

Nel **2017** la Presidenza estone del Consiglio dell'Ue ha avviato un'**analisi pilota nei paesi del corridoio Mare del Nord-Mar Baltico** (Paesi Bassi, Belgio, Germania, Polonia, Lituania, Lettonia, Estonia e Finlandia) per la **rete transeuropea dei trasporti** che ha dimostrato che in **varie reti stradali degli Stati membri l'altezza massima consentita dai ponti stradali, nonché la loro capacità portante, non sono sufficienti** per i veicoli militari di dimensioni o peso eccezionali. Analogamente, per il **trasporto su rotaia la capacità di carico è in certi casi insufficiente** per trasportare materiale militare sovradimensionato. L'operazione pilota ha anche individuato importanti **opportunità per un duplice uso civile-militare delle infrastrutture**, tra queste l'uso delle **piattaforme multimodali** che consentono di trasferire rapidamente risorse da porti e aeroporti a ferrovie e strade, il miglioramento della capacità dei terminal terrestri e sagome limite adeguate nelle linee ferroviarie merci.

La **rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)** consiste in una **rete globale** che garantisce l'accessibilità a tutte le regioni dell'UE, da ultimarsi nel **2050**, e in una **rete centrale**, le cui parti strategicamente più importanti devono essere completate nel **2030**. La rete TEN-T comprende porti, aeroporti, ferrovie, strade e vie navigabili interne. Per facilitare il completamento delle parti principali della rete centrale sono stati stabiliti **nove corridoi multimodali principali**.

Merchi pericolose

La comunicazione rileva che gli Stati membri e la Commissione partecipano alla negoziazione di un insieme complesso di **convenzioni internazionali e raccomandazioni delle Nazioni Unite** nel settore del **trasporto terrestre di merci pericolose**. Tale insieme normativo è tuttavia **valido solo per usi civili**, mentre gli Stati membri **applicano la legislazione nazionale, all'occorrenza, per consentire la libera circolazione ai trasporti militari, comprese le merci pericolose**. Questa **divergenza** rispetto alle norme in ambito civile richiede **autorizzazioni ad hoc** e comporta **rallentamenti**.

Azioni a livello dell'UE:

- **entro la primavera del 2019**, l'Agenzia europea per la difesa svolgerà un'**indagine** riguardante vari elementi: disposizioni nazionali, definizione delle necessità, idoneità delle esistenti norme civili armonizzate e possibile necessità di ulteriori disposizioni e adeguamenti;
- la Commissione continuerà ad **agevolare lo scambio di conoscenze** tra esperti civili e militari in merito al **trasporto di merci pericolose**;
- **entro l'estate del 2019** l'Agenzia europea della difesa esplorerà la possibilità di **migliorare la coerenza della normativa e delle procedure** per quanto riguarda il **trasporto militare nel settore aereo** (gestione e trasporto) nel territorio degli Stati membri.
- **entro il 2020** la Commissione valuterà la fattibilità e la necessità di **ulteriori azioni a livello dell'UE**.

Dogana e imposta sul valore aggiunto

Durante le attività del gruppo di lavoro *ad hoc* sulla mobilità militare istituito presso l'Agenzia europea per la difesa **alcuni Stati membri** hanno **segnalato difficoltà operative** dovute a una **mancanza di chiarezza** per quanto riguarda l'uso del **formulario 302 per l'esportazione e la reimportazione temporanee di merci militari** da o per conto delle forze armate degli Stati membri dell'UE.

Inoltre, le azioni per la **mobilità militare richiedono una serie di prestazioni** (formazione, materiali da esercitazione, alloggio, fornitura di servizi di ristorazione/mensa, carburante, ecc.) **soggette, in linea di principio, all'imposta sul valore aggiunto**. Gli Stati membri hanno rilevato la necessità di garantire che gli sforzi di difesa siano trattati in maniera paritaria, al fine di **ridurre gli oneri amministrativi**, evitare ritardi e costi aggiuntivi per la mobilità militare e offrire agli Stati un incentivo alla cooperazione.

Azioni in ambito doganale a livello dell'UE:

- **entro la fine del 2018** la Commissione, con gli Stati membri dell'UE, il SEAE e lo Stato maggiore dell'UE e l'Agenzia europea per la difesa, **procederanno a una mappatura delle attività doganali** che implicano l'uso del formulario 302. Essi valuteranno l'eventuale **necessità di elaborare un modello UE di formulario 302** per i casi in cui quello esistente non possa essere impiegato;
- **entro la fine del 2018** la Commissione esaminerà le opzioni possibili per **razionalizzare e semplificare le formalità doganali** per le operazioni militari e **individuerà gli eventuali atti da modificare**;
- la Commissione elaborerà **linee guida** per garantire **un'attuazione corretta e uniforme della normativa doganale** sulle questioni relative alle attività militari;
- **entro l'estate del 2018**, coordinandosi costantemente con il SEAE/lo Stato maggiore dell'UE e i servizi della Commissione, nonché con gli esperti in materia doganale e militare degli Stati membri, **l'Agenzia europea per la difesa preparerà un progetto di categoria A in ambito doganale**.

Gli Stati membri dell'UE sono invitati a valutare entro la fine del 2020 la necessità di **sviluppare sistemi elettronici**, che sfruttino anche le tecnologie spaziali dell'UE, per la **gestione delle attività doganali** da parte delle forze militari e delle autorità doganali.

Azioni nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto a livello dell'UE

- Entro la **fine del 2018**, la Commissione valuterà la possibilità di **ridurre gli oneri amministrativi e di allineare il trattamento dell'imposta sul valore aggiunto** per gli sforzi di difesa compiuti nel quadro dell'UE e della NATO.

Autorizzazione dei movimenti transfrontalieri

L'autorizzazione dei movimenti transfrontalieri riguarda le procedure per ottenere l'autorizzazione ad attraversare le frontiere. Il nullaosta diplomatico in vigore riduce gli oneri amministrativi e i tempi necessari per autorizzare la mobilità militare. Nella comunicazione si rileva che **l'attuale intesa tecnica sui nulla osta diplomatici** si è dimostrata utile per alcuni aspetti specifici del trasporto aereo, essa contiene **tuttavia chiare restrizioni** quali l'esclusione di regioni dello spazio aereo, di aeroporti o il diniego di determinate missioni. Un'intesa sull'autorizzazione dei movimenti transfrontalieri incentrata sui movimenti in superficie sarebbe un'occasione per rafforzare la mobilità militare su strada, rotaia e vie navigabili interne.

L'iniziativa relativa all'intesa sui nullaosta diplomatici, sotto l'egida dell'Agenzia europea per la difesa, ha portato nel **2012 a un'intesa tecnica sui nullaosta diplomatici**. Il numero di Stati membri partecipanti è cresciuto a sedici (tra i quali l'Italia). L'accordo tecnico armonizza le procedure amministrative (moduli e calendario) e offre la possibilità di concedere nullaosta preventivi.

Azioni a livello dell'UE:

- **entro l'estate del 2018** l'Agenzia europea per la difesa preparerà un **progetto di categoria A sull'autorizzazione dei movimenti transfrontalieri**, volto a sostenere gli Stati membri dell'UE nell'elaborazione di accordi sulle autorizzazioni transfrontaliere;
- l'Agenzia europea per la difesa costituirà una **piattaforma per lo scambio di opinioni** tra gli Stati membri e il servizio europeo per l'azione esterna/lo Stato maggiore dell'UE e la NATO, **sui tempi di realizzazione per i movimenti a terra.**

Gli Stati membri dell'UE sono invitati a:

- tracciare il **panorama delle normative nazionali in vigore** che incidono sulla possibilità per le **risorse militari non proprie di operare negli Stati membri dell'UE**, in particolare per quanto riguarda le restrizioni;
- contribuire alla definizione dei **requisiti operativi settoriali per il movimento delle risorse**, nel quadro dei requisiti militari;
- **individuare le restrizioni sulla base di normative nazionali;**
- **elaborare soluzioni al fine di ottenere autorizzazioni (e nullaosta diplomatici) con il minor numero di limitazioni possibile;**
- determinare le **esigenze di adeguamento delle normative nazionali** laddove può essere raggiunto un miglioramento della mobilità militare, preservando al contempo le restrizioni che non sono essenzialmente motivate da scopi militari solo se necessario;
- firmare **accordi settoriali che armonizzino le procedure** e consentano l'autorizzazione **preliminare di movimenti e trasporti militari transfrontalieri.**

Altri aspetti

Il piano d'azione indica la necessità di chiarire **l'impatto dell'accordo UE sullo status delle forze (SOFA)**, una volta che sarà entrato in vigore, **sulla mobilità militare.**

L'**Accordo sullo stato delle forze** firmato dai Governi degli Stati membri dell'UE il **17 novembre 2003** - **ma non ancora entrato in vigore** (*l'Italia ha notificato la ratifica del Trattato il 1° giugno 2010*) - ha lo scopo di definire la posizione giuridica del personale militare e civile distaccati presso le istituzioni dell'Unione europea, dei quartieri generali e delle forze che potrebbero essere messi a disposizione dell'Unione europea nell'ambito della preparazione e dell'esecuzione dei compiti nel contesto della politica europea di sicurezza e di difesa.

Il piano d'azione indica anche la necessità di **tenere conto nell'ambito delle iniziative volte a rafforzare la mobilità militare delle minacce di natura ibrida.**

Il **Quadro congiunto per le minacce ibride**, adottato dall'UE il 6 aprile 2016, prevede una serie di azioni volte a contrastare le minacce ibride, tra cui in particolare la costituzione di una **cellula per l'analisi delle minacce ibride** presso il centro dell'UE di analisi dell'intelligence.

Azioni a livello dell'UE:

- **entro la primavera del 2019**, l'Agenzia europea per la difesa svolgerà un'**indagine su tali altri aspetti**, al fine di individuare **eventuali linee d'azione supplementari;**
- nell'attuare il **quadro congiunto per contrastare le minacce ibride**, un'attenzione specifica sarà dedicata alla mobilità militare, in particolare alla **capacità di analisi dell'intelligence** (cellula per l'analisi delle minacce ibride), al processo decisionale in caso di minacce e alla resilienza delle infrastrutture critiche.

Gli **Stati membri dell'UE sono invitati** a tenere conto della mobilità militare nell'attuazione dell'accordo UE sullo *status* delle forze dopo la sua entrata in vigore.

Incidenza sul bilancio dell'UE

Nella comunicazione si indica che il piano d'azione **non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'UE ad eccezione dell'eventuale futuro finanziamento delle infrastrutture di trasporto con duplice uso**. In tale contesto, l'eventuale **sostegno finanziario** aggiuntivo da parte dell'UE per l'attuazione dei progetti per duplice uso relative alle **infrastrutture di trasporto** sarà preso in considerazione nel contesto dei negoziati per il **prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027**.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal **sito IPEX**, l'esame dell'atto risulta **concluso** dalla Camera dei deputati rumena ed **avviato** presso i seguenti Parlamenti: Camera dei deputati ceca; Bundestag tedesco; Camera dei deputati lussemburghese; *Sejm* polacco; Consiglio nazionale slovacco.

Esame presso il Senato

La Comunicazione è stata assegnata il 26 giugno 2018 alla IV Commissione difesa, e per osservazioni alla III Commissione Affari esteri e XIV Commissione Politiche dell'UE.