



ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE EUROPEA
PER GLI AFFARI ESTERI
E LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 10.11.2017
JOIN(2017) 41 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Miglioramento della mobilità militare nell'Unione europea

COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Miglioramento della mobilità militare nell'Unione europea

1. Introduzione

La tutela della sicurezza dei cittadini europei costituisce una priorità per l'Unione, e i cittadini stessi si aspettano che l'UE affronti la questione. L'UE ha intrapreso una serie di iniziative per consentire ai cittadini europei di assumersi maggiori responsabilità per la propria sicurezza. Nel 2016, con la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea ci si è posti l'obiettivo di un'Unione più efficace, reattiva e coesa, in grado di perseguire gli interessi e le priorità comuni dell'UE nel promuovere la pace e nel garantire la sicurezza dei propri cittadini e del proprio territorio. Per contribuire ulteriormente a soddisfare le esigenze attuali e future dell'Europa, la Commissione si è impegnata, nel quadro del piano d'azione europeo in materia di difesa, a collaborare con altri soggetti interessati dell'UE al fine di accrescere la coerenza e le sinergie tra le questioni riguardanti la difesa e altre politiche dell'Unione in cui si ha il beneficio del valore aggiunto dell'UE¹. Il Consiglio europeo ha riconosciuto che nel settore della sicurezza e della difesa sono stati compiuti progressi significativi. Nel giugno 2017, il documento di riflessione sul futuro della difesa europea ha rappresentato la piattaforma di lancio dell'azione dell'UE in materia di difesa². Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017, il presidente Juncker ha sottolineato la necessità imperativa di dare vita a un'autentica Unione europea della difesa entro il 2025. Ciascuna di queste iniziative persegue un unico scopo: costruire un'Unione che protegga.

Al fine di proteggere l'Unione e i suoi cittadini nell'attuale contesto imprevedibile per quanto riguarda la sicurezza, l'UE prenderà i provvedimenti necessari per assicurare la sua capacità di reagire in modo efficace e tempestivo alle crisi interne ed esterne, anche migliorando la sua preparazione e la sua resilienza³. In tale ottica gli Stati membri si stanno inoltre adoperando per approfondire la loro cooperazione in materia di difesa, anche attraverso la cooperazione strutturata permanente prevista dai trattati. Sfruttare pienamente le sinergie tra sfera civile e sfera militare in modo da accelerare la mobilità militare, sia all'interno delle nostre frontiere che per lo schieramento rapido di truppe nell'ambito di operazioni militari all'estero, costituisce tanto un'opportunità quanto una necessità dal punto di vista strategico.

Spetta agli Stati membri decidere in piena sovranità se concedere a truppe di un altro Stato di entrare nel proprio territorio. Per prepararsi alle crisi anche mediante esercitazioni militari ed essere in grado di reagire ad esse, tuttavia, è necessario fare in modo che le decisioni in merito siano prese rapidamente e che, una volta prese, le truppe e l'equipaggiamento possano transitare rapidamente e senza difficoltà. La politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri possiede inoltre un carattere specifico che deve essere rispettato.

¹ COM(2016) 950 del 30.11.2016.

² COM (2017) 315 del 7.6.2017, "Si stanno gradualmente gettando le fondamenta di un'Unione della sicurezza e della difesa: soltanto proseguendo con determinazione su questa via i cittadini d'Europa si sentiranno e saranno al sicuro".

³ Comunicazioni congiunte "Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride – La risposta dell'Unione europea" (2016) e "Un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE" (2017).

In tale contesto, attualmente varie barriere di natura fisica, giuridica e regolamentare impediscono al personale e all'equipaggiamento militare di circolare rapidamente e senza difficoltà nell'UE, come ad esempio infrastrutture che non sono in grado di sostenere il peso di veicoli militari o procedure doganali complicate e altro. Come si è visto in occasione di recenti esercitazioni militari di rilievo, tali barriere possono causare ritardi, difficoltà, costi più elevati e una maggiore vulnerabilità. 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. Tali questioni possono interessare anche altri settori (affari interni, giustizia, economia e finanza, lavoro, trasporti, difesa, dogane, ambiente, salute). Anche la NATO prevede per i suoi membri norme e procedure in questo ambito. Le questioni trattate spaziano dalle prescrizioni doganali a quelle concernenti la sicurezza del trasporto di persone ed equipaggiamenti militari, compreso il trasporto di merci pericolose, alla responsabilità ad es. nell'ambito della legislazione sull'ambiente, dalla tutela fisica e giuridica del personale fino alla disponibilità e all'adeguatezza dell'infrastruttura dei trasporti. Gli aspetti legislativi e pratici rendono spesso difficili interventi militari adeguatamente rapidi. È quindi importante esaminare le misure che dovrebbero essere adottate per migliorare i processi, nel pieno rispetto della sovranità degli Stati membri e in conformità ai trattati e alla legislazione dell'UE.

Se la maggior parte delle misure sono e saranno di competenza degli Stati membri, anche l'UE può dare un suo contributo. Scopo della presente comunicazione congiunta è pertanto quello di illustrare in che modo l'UE, anche con le politiche che già attua, opererà per agevolare e velocizzare la mobilità militare, dalle esigenze quotidiane fino alla preparazione dello spiegamento di forze e risorse militari, in sinergia con attività non militari e senza ostacolare l'uso civile delle infrastrutture o provocare inutili disagi.

2. Progetti, attività e iniziative attuali sulla mobilità militare

Sono già diverse le iniziative intraprese per migliorare la mobilità militare nel contesto dell'UE. L'infrastruttura dei trasporti è tradizionalmente una componente indispensabile di ogni sistema di difesa, soprattutto per quanto riguarda le vie di transito dei rifornimenti e delle truppe. Relativamente all'infrastruttura dei trasporti, l'UE ha sviluppato nel corso degli anni una politica ambiziosa⁴. Questo settore offre l'opportunità di accrescere la coerenza e le sinergie tra le politiche in materia di difesa ed altre politiche attuate dall'Unione, sfruttando il valore aggiunto dell'UE, riducendo le duplicazioni inutili e promovendo un uso più efficiente delle risorse pubbliche nonché evitando investimenti che nel lungo periodo potrebbero rivelarsi non ottimali.

Vi sono inoltre iniziative volte a promuovere le sinergie tra sfera civile e sfera militare sulla base di politiche dell'UE in settori quali la ricerca, la sicurezza informatica, l'aviazione, il controllo delle frontiere, la sorveglianza marittima e lo spazio. Un meccanismo concordato tra la Commissione, l'Agenzia europea per la difesa e gli Stati membri per cominciare a elaborare norme ibride e in materia di difesa per prodotti a duplice uso è un buon esempio di iniziative di tipo più orizzontale. Tali attività possono avere ricadute positive anche per quanto riguarda la mobilità militare.

⁴ La politica relativa alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T).

Gli Stati membri stanno inoltre portando avanti vari progetti nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa:

- quattordici di essi hanno deciso nel 2014 di varare un progetto nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa dedicato a un polo multimodale europeo per i trasporti. Tali Stati membri hanno rilevato la necessità di coordinare meglio i movimenti militari. La realizzazione di un polo multimodale per la rete dei trasporti (M2TH) mira a facilitare la rapida circolazione delle truppe, attraverso l'armonizzazione di procedure e regolamenti, come pure la messa in comune e la condivisione di risorse e infrastrutture in Europa. Al centro di questo progetto vi sono il coordinamento centrale della movimentazione, l'individuazione di una rete fisica di luoghi e l'individuazione dei servizi che devono essere forniti. Tutto sarà svolto ricorrendo a procedure semplificate e armonizzate entro i limiti della legislazione dell'UE e delle leggi nazionali. Altri Stati membri hanno manifestato il proprio interesse ad associarsi a questo progetto.
- L'iniziativa relativa all'intesa sui nullaosta diplomatici, che presenta un altro programma 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. L'accordo tecnico armonizza le procedure amministrative (moduli e calendario) e offre la possibilità di concedere nullaosta preventivi. Tutti gli Stati membri interessati hanno scelto di concedere il nullaosta. Di conseguenza l'accordo tecnico si configura pienamente come uno strumento d'avanguardia per gli spostamenti quotidiani rapidi mediante aeromobili militari nella maggior parte dei casi ordinari.

Anche la NATO sta mettendo a punto una serie di attività volte ad agevolare la mobilità militare, ad esempio lavorando sugli strumenti giuridici per agevolare la libertà di movimento, l'analisi della situazione dell'infrastruttura, il miglioramento della mobilità aerea rapida, la preparazione civile e la resilienza.

Si registrano anche iniziative multinazionali con le quali si cerca di ridurre al minimo le limitazioni e le restrizioni alla mobilità militare e di trovare nuovi metodi per rimuovere gli ostacoli esistenti. Alcune organizzazioni sono ben note e svolgono già diverse attività con un elevato livello di professionalità, come il Centro coordinamento movimenti per l'Europa (MCCE), un'organizzazione multinazionale che organizza soluzioni di trasporto multimodale, il Comando europeo di trasporto aereo, che si occupa tra l'altro della pianificazione e della definizione dei compiti per il trasporto aereo, e il Centro multinazionale di coordinamento del trasporto strategico marittimo di Atene, che individua mezzi di trasporto idonei per le richieste di missione. In questo settore si svolgono anche altre iniziative multinazionali.

Occorre tenerne conto per eventuali altre azioni dell'UE e cercare di stabilire con esse sinergie e coerenza, evitando duplicazioni inutili o incongruenze.

3. Bisogni ed esigenze della mobilità militare

Recentemente gli ostacoli regolamentari e infrastrutturali ancora esistenti sono risaltati con evidenza, in quanto intralciano i movimenti militari a scapito delle esigenze degli Stati membri in materia di difesa. È necessario uno sforzo maggiore per sviluppare un approccio più coordinato che massimizzi il valore aggiunto dell'UE e le sinergie fra settore civile e settore militare.

Il punto di partenza per un'impostazione efficace, in tutta l'UE, per contribuire a migliorare la mobilità militare in tutte le sue dimensioni è sviluppare una concezione comune dei bisogni e delle esigenze.

Le esigenze e le specificità militari dovranno essere esaminate ulteriormente e su di esse gli Stati membri dovranno accordarsi; a quel punto potranno essere presi ulteriori provvedimenti a livello di Unione europea. Tali provvedimenti devono riguardare almeno i seguenti aspetti:

- disponibilità di infrastrutture fisiche che possiedano i requisiti tecnici necessari per tutte le modalità di trasporto e i nodi multimodali;
- parametri giuridici per l'accesso all'infrastruttura dei trasporti all'interno dell'UE, anche per l'importazione/esportazione di forze ed equipaggiamenti militari al di fuori dell'Europa, comprese le merci pericolose;
- tutela del personale militare, degli equipaggiamenti e dei dati riservati;
- responsabilità e status delle forze militari;
- considerazione di fattori temporali, come le esigenze di priorità in relazione al traffico civile, le notifiche e le finestre temporali richieste;
- sostegno agli Stati membri ospitanti (per carburante, alloggio, supporto logistico, manutenzione e recupero, approvvigionamento, strutture mediche e sanitarie ecc.);
- esigenze, capacità e processo di coordinamento tra autorità militari e civili nazionali e internazionali;
- scambio di informazioni (dati elettronici, banche dati, sistemi centrali) fra le banche dati civili e quelle militari.

4. Definizione delle linee d'azione

Per porre rimedio alle carenze possono essere definite varie linee d'azione, da svilupparsi a partire da un ulteriore esame dei bisogni e delle esigenze da parte degli Stati membri e tenendo conto dei lavori in corso.

L'Agenzia europea per la difesa ha di recente istituito un gruppo di lavoro *ad hoc* formato da esperti per affrontare le lacune persistenti e promuovere un migliore coordinamento e maggiori sinergie tra tutte le parti interessate. Il gruppo di lavoro ha il compito di individuare gli ostacoli e le barriere transfrontaliere che rendono difficoltosi gli spostamenti al suolo e il transito dei mezzi e del personale militare, rilevare le iniziative in atto e le carenze esistenti, individuare i soggetti coinvolti a livello nazionale e di UE e sviluppare un piano d'azione con funzioni e responsabilità specifiche, una tabella di marcia e il relativo calendario. In via di principio occorrerà evitare la duplicazione delle attività e includere tutti i soggetti interessati.

Nell'ambito di questo lavoro sarà necessario l'impegno di vari soggetti a diversi livelli. In determinati settori l'UE può fornire soluzioni in linea con i trattati e creare sinergie basandosi su politiche e progetti sviluppati nel corso degli anni, in primo luogo per scopi civili. Tali settori sono soggetti a norme, procedure e strumenti di investimento che devono essere adattati, anche a livello di Unione europea, e resi adeguati all'impiego in campo militare.

- **Infrastruttura:** per permettere la mobilità militare è necessario uno stretto coordinamento tra gli Stati membri dell'UE. Occorre possedere una visione comune per quanto riguarda l'infrastruttura da utilizzare. A causa della qualità dell'infrastruttura e delle differenze

normative, presentare richieste di movimentazione è molto dispendioso in termini di tempo. Possono in tal modo presentarsi ostacoli imprevisi durante gli spostamenti.

Sarà pertanto necessario valutare l'attuale infrastruttura e definire norme per le infrastrutture che tengano conto anche delle esigenze militari. Un'analisi di questo tipo potrebbe consentire all'UE di sviluppare una normativa per le infrastrutture comprensiva del profilo militare del trasporto multimodale. Ciò potrebbe riguardare sia la realizzazione di nuove infrastrutture che l'adeguamento di quelle esistenti. Occorre stabilire un legame stretto con gli investimenti infrastrutturali a lungo termine dell'Unione, dato che le implicazioni finanziarie di questi lavori non sono ancora state quantificate.

L'esempio dell'infrastruttura dei trasporti dell'UE

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.

Per compiere un primo consistente passo in avanti è importante verificare la possibilità di un uso duplice della rete e individuare le sovrapposizioni e le lacune. Nell'ambito del TEN-T vengono definite ambiziose norme uniformi sotto forma di requisiti tecnici per tutte le componenti dell'infrastruttura, in particolare per la rete centrale, che rispecchiano l'uso prevalentemente civile che ne viene fatto. Alcuni di questi corridoi potrebbero essere utilizzati per la sperimentazione nell'ambito di un'analisi pilota.

La rete TEN-T si avvale inoltre di un sistema informativo interattivo geografico e tecnico (TENtec) contenente materiale cartografico e altre informazioni sulle norme uniformi della rete TEN-T. Con questo database si potrebbe migliorare la cooperazione con i soggetti coinvolti nel campo della difesa, in modo da sfruttare le possibili sinergie.

Il meccanismo per collegare l'Europa⁵ è uno strumento strategico dell'UE in tema di investimenti per la realizzazione della rete TEN-T che si è rivelato molto efficace nel mobilitare rapidamente gli investimenti per il miglioramento dell'infrastruttura dei trasporti nell'UE, concentrandosi sui progetti che apportano l'elevato valore aggiunto dell'UE. Tale meccanismo è chiaramente incentrato sui progetti civili transfrontalieri e sui collegamenti mancanti, compresa la questione dell'interoperabilità dei sistemi (per la gestione del traffico aereo e ferroviario, ad esempio), e sull'innovazione, oltre a prevedere investimenti per i porti, gli aeroporti e i collegamenti con le aree da questi servite per il funzionamento multimodale della rete. Ciò è fondamentale per la mobilità militare.

Per una buona qualità dell'infrastruttura sono necessari investimenti sufficienti e un'adeguata manutenzione, in particolare per garantire collegamenti multimodali appropriati e senza soluzione di continuità, con reciproci vantaggi per civili e militari. Mentre il meccanismo si incentra esclusivamente sulle priorità del trasporto civile, in certi casi è molto probabile che eventuali investimenti ulteriori potrebbero apportare vantaggi significativi per gli obiettivi militari, ad esempio nell'ambito di progetti di tipo transfrontaliero, delle infrastrutture critiche

⁵ Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010; (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 129).

e delle componenti fondamentali delle infrastrutture. Individuare le possibili sinergie e le possibilità di duplice uso, quindi, oltre ad accrescere le risorse finanziarie ove necessario, rappresenta una necessità assoluta per le infrastrutture civili e militari. Il meccanismo potrebbe essere rafforzato per completare la rete centrale TEN-T entro il 2030 e l'Unione europea della difesa entro il 2025.

- Dare risposta alle **questioni di tipo regolamentare e procedurale**:
 - **Dogane**: la nuova legislazione doganale dell'UE, applicata dal maggio 2016, prevede che tutte le formalità doganali debbano essere espletate, in linea di principio, interamente per via elettronica. Al fine di semplificare e armonizzare le formalità doganali per gli spostamenti militari all'interno dell'Unione, si stanno analizzando le questioni doganali individuate per stabilire le procedure doganali in grado di soddisfare al meglio le esigenze specifiche di tali spostamenti. Le modifiche che saranno proposte al quadro regolamentare doganale terranno conto in modo particolare delle pratiche esistenti in materia, quali il formulario NATO 302.
 - **Merci pericolose**: attualmente la normativa dell'UE sul trasporto delle merci pericolose non è applicabile ai trasporti militari. I veicoli militari conformi a tale normativa dovrebbero avere gli stessi vantaggi dei veicoli civili. Ciò favorirebbe gli spostamenti delle truppe e degli equipaggiamenti militari.
 - **Procedure nazionali**: considerando che la mobilità militare dipende in larga misura dalle prescrizioni, dalle procedure e dalle pratiche nazionali degli Stati membri, è opportuno esaminare la possibilità di uno scambio di informazioni per meglio comprendere i casi in cui sarebbe possibile giungere a norme comuni e ottenere una maggiore coerenza. Ad esempio, si potrebbe valutare l'opportunità di mettere a punto una procedura unica per tutti gli Stati membri dell'UE per assicurare la mobilità militare. Il vasto lavoro svolto nell'ambito dei progetti dell'Agenzia europea per la difesa costituisce una base di partenza. Eventuali iniziative dell'UE potrebbero aiutare e sostenere gli Stati membri in questo processo, se da essi richiesto.
- **Minacce ibride**: in conformità al quadro congiunto per contrastare le minacce ibride sono state individuate diverse possibili iniziative sulla resilienza alle minacce ibride di infrastrutture critiche in Europa, quali le infrastrutture dei trasporti. Questo lavoro sarà portato avanti e intensificato, anche nel quadro dell'attuale cooperazione UE-NATO nella lotta contro le minacce ibride, in modo da garantire la resilienza di queste infrastrutture, che sono strategiche nell'ottica dell'obiettivo del miglioramento della mobilità militare nell'UE.

È inoltre opportuno esaminare anche la normativa dell'UE relativa ad altri settori per verificarne l'eventuale rilevanza per la mobilità militare.

5. Coordinamento con altre parti interessate

Vari Stati membri incontrano gli stessi ostacoli allo spostamento rapido e senza difficoltà dei mezzi e delle forze militari oltre i confini nazionali in Europa anche in altri contesti, in particolare nell'ambito della NATO. A tale riguardo risulta opportuno approfondire anche il coordinamento e il dialogo con la NATO. Ciò sarà fatto in piena apertura e trasparenza, nel pieno rispetto dell'autonomia decisionale e delle procedure delle due organizzazioni, in

maniera inclusiva e basata sulla reciprocità e senza pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri. Per ottimizzare l'efficacia, promuovere le possibili sinergie ed evitare duplicazioni inutili nella definizione delle prossime tappe finalizzate ad agevolare e ad accelerare la mobilità militare in Europa, è altresì importante l'interazione con altri partner e altre parti interessate.

6. Prossime tappe

L'alto rappresentante e la Commissione sottoporranno all'esame degli Stati membri entro marzo 2018 un piano d'azione sulla mobilità militare. Tale piano sarà basato sui risultati del gruppo di lavoro *ad hoc* sulla mobilità militare dell'Agenzia europea per la difesa e conterrà proposte di iniziative raccomandate, soggetti incaricati dell'attuazione e un calendario ambizioso su come affrontare gli ostacoli che impediscono la mobilità militare all'interno dell'Unione europea.