



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

MOBILITÀ MILITARE:

SVILUPPI E POSSIBILI IMPATTI IN
EUROPA E IN ITALIA

Di Alessandra Giada Dibenedetto

FEBBRAIO 2020

Uno dei progetti più ambiziosi lanciati nell'ambito della Difesa europea è probabilmente quello della mobilità militare. Anzitutto, si tratta dell'unico programma che vede la partecipazione di tutti e 25 i Paesi parte della cosiddetta Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO). Inoltre, ha un raggio geografico così ampio da ricoprire l'intero territorio dell'Unione Europea in tutte le sue direttrici, nord-sud ed est-ovest. In terzo luogo, la sua buona riuscita richiede un impegno coordinato e costante tra la sfera militare e civile a livello comunitario e nazionale. Il progetto della mobilità militare, approvato nel 2018, è finalizzato a facilitare e velocizzare lo spostamento di truppe e di mezzi militari sul territorio dell'Unione per rispondere a diverse necessità, tra cui fare esercitazioni congiunte, mettere in sicurezza le linee di comunicazione marittime, contrastare minacce di tipo ibrido (si pensi alla necessità di proteggere il perimetro di una centrale elettrica in caso di attacco cibernetico o di controbilanciare operazioni militari straniere "coperte" volte a destabilizzare un Paese europeo, come in Ucraina) o reagire prontamente in caso di disastri naturali. Questo tipo di operazioni possono essere svolte sotto l'egida dell'UE, e quindi nel contesto delle missioni di Politica di Sicurezza e Difesa Comune, o come attività multinazionali o nazionali.

Oggigiorno, gli ostacoli ad un dispiegamento militare rapido sono numerosi e di natura sia infrastrutturale che amministrativa e burocratica. Il progetto della mobilità militare in Europa mira proprio a eliminare o ridurre tali ostacoli grazie allo sforzo dei Paesi membri, concertato dalle istituzioni comunitarie competenti.¹

Passati quasi due anni dal suo lancio ufficiale e dalla presentazione del relativo Piano di Azione che ne definisce le priorità e tempistiche, è opportuno analizzare i progressi realizzati in merito. Anzitutto, è doveroso rimarcare che sia le istituzioni e agenzie UE competenti che i Paesi membri hanno dedicato dovuta attenzione al programma, permettendo, quindi, un avvio graduale e senza intoppi dello stesso. Di fatto, per ogni ostacolo alla mobilità militare che era stato individuato dal Piano di Azione sono stati realizzati degli studi approfonditi e sono state messe in atto delle azioni preliminari di risposta. Tale attivismo europeo ha quasi trasformato quelle che venivano considerate delle barriere in dei pilastri su cui si basa la buona riuscita del progetto.

¹ Per una descrizione più approfondita del progetto, si veda: <https://www.cesi-italia.org/articoli/875/la-mobilit-militare-nel-quadro-della-nascente-difesa-europea>

I quattro pilastri della mobilità militare sono le infrastrutture, il trasporto di beni pericolosi, gli oneri doganali e l'IVA, il rilascio di permessi per attraversare i confini dei Paesi UE.

Le infrastrutture possono rappresentare un ostacolo in quanto concepite essenzialmente per il trasporto civile e quindi non del tutto adatte al transito di mezzi militari. Il Piano di Azione della Commissione Europea suggerisce di prendere in considerazione le esigenze di tipo militare (sia strutturali che geografiche) in fase di pianificazione per l'ammodernamento o la costruzione di una infrastruttura. L'obiettivo è di migliorare le infrastrutture in chiave 'dual-use', ovvero renderle adatte all'utilizzo sia militare che civile. Sulla scia di tale approccio duale, nel corso dell'ultimo anno sono state definite le esigenze militari, analizzando i fattori strutturali che possono condizionare i movimenti degli assetti militari e definendo il raggio geografico di azione necessario per motivi di sicurezza. I risultati di questo studio sono poi stati comparati con i progetti della rete trans-europea dei trasporti (TEN-T)² al fine di comprendere quanto i collegamenti infrastrutturali all'interno del TEN-T fossero conciliabili in termini geografici e strutturali per le esigenze militari. Il risultato di tale 'gap analysis' è alquanto positivo: ben il 94% dei collegamenti infrastrutturali ritenuti necessari dal comparto militare coincide con i progetti del TEN-T. Tale dato rende sicuramente più semplice realizzare il progetto della mobilità militare, per lo meno per quel che concerne le reti infrastrutturali. Di fatto, non occorrerà progettare un nuovo piano di reti infrastrutturali europee, ma basterà limare le differenze riscontrate con il TEN-T. Toccherà ora agli esperti del progetto sulle interconnessioni di trasporto riesaminare la regolamentazione e i piani inerenti al TEN-T al fine di colmare le lacune emerse dallo studio sulle esigenze militari, all'insegna del dual-use, e presentare un nuovo documento entro metà anno.

Per quel che concerne, invece, le risorse finanziarie erogate, la Commissione ha proposto di stanziare 6,5 miliardi di euro per la mobilità militare e per i relativi progetti infrastrutturali dual-use. Queste risorse sono parte del 'Connecting Europe Facility', ovvero quel fondo dell'UE per gli anni 2021-2027 per investimenti infrastrutturali in trasporti, energia e progetti digitali che mirano a incrementare le connettività tra gli Stati membri. Evidentemente, grazie all'approccio dual-use

² La rete trans-europea dei trasporti è un insieme di infrastrutture di trasporto integrate finalizzate a sostenere il mercato unico e garantire la libera circolazione di merci e persone all'interno dell'Unione Europea.

adottato è possibile garantire benefici multipli sia per il comparto militare che per il settore civile con un solo flusso di finanziamenti.

La seconda questione presa in considerazione dal progetto della PESCO riguarda le norme procedurali circa il trasporto di beni pericolosi. Se la relativa regolamentazione per il trasporto civile è determinata in ambito internazionale, le normative per il settore militare sono esclusivamente appannaggio della legislazione nazionale. Ciò significa che ciascun Paese UE applica delle regole differenti e che, quindi, i movimenti militari sono rallentati da un lungo e complesso processo burocratico. Partendo dall'obiettivo di armonizzare le diverse disposizioni nazionali sul tema, è stata recentemente realizzata una mappatura del quadro legislativo nei vari Paesi, che è ora al vaglio della Commissione a cui toccherà valutare le diverse opzioni per levigare le differenze riscontrate.

Un terzo ostacolo alla mobilità militare è rappresentato dagli oneri doganali e dall'imposta sul valore aggiunto (IVA), che molto spesso causano ritardi e costi aggiuntivi. Al fine di semplificare le formalità doganali è stato proposto agli Stati membri di munirsi di un unico modulo doganale. Nello specifico, il modulo 302, creato e utilizzato dalla NATO, potrebbe essere adoperato dai Paesi UE. Si tratterebbe, quindi, di ottimizzare e velocizzare i processi doganali attraverso l'uso di un unico modulo che garantirebbe anche un trattamento uniforme dei movimenti militari.

Per quel che concerne, invece, l'IVA, l'idea avanzata riguarda la possibilità di esonerare i beni destinati alle Forze Armate dall'imposta sul valore aggiunto e dalle accise in caso di dispiegamento all'estero nell'ambito di attività sotto l'ombrello della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune. PESCO. Tale proposta andrebbe ad allineare le normative vigenti e semplificare gli spostamenti militari.

L'ultimo pilastro concerne il rilascio di permessi per oltrepassare i confini dei Paesi UE, un processo che necessita di maggiore armonia e di una semplificazione delle procedure burocratiche. Lo scorso anno, 23 Stati membri hanno firmato il programma dell'Agenzia Europea per la Difesa "Optimising Cross-Border Movement Permission procedures in Europe", che mira a rendere più omogenee e semplici tali procedure. Su questo tema è necessario sottolineare che l'intenzione europea non è creare una sorta di "Schengen militare", bensì di facilitare e velocizzare le attuali procedure di spostamento al fine di migliorare le capacità logistiche comuni.

Nonostante i considerevoli progressi realizzati nell'ambito del progetto della mobilità militare in poco più di due anni, la strada da percorrere per realizzare pienamente il programma è ancora molto lunga. Inoltre, questo processo deve svilupparsi in collaborazione con l'Alleanza Atlantica (come da accordo tra le due organizzazioni) visti i numerosi Stati membri che la NATO condivide con l'Unione Europea e, di conseguenza, le simili esigenze di mobilità sul territorio europeo. Non rimane che auspicare che tutti gli Stati membri continuino a dedicarsi con costanza e attenzione al progetto al fine di portarlo a termine. Anche il nostro Paese, forte sostenitore del progetto di Difesa europea, dovrà continuare ad impegnarsi, tenendo in considerazione le sfide che si insidiano nella realizzazione del programma di mobilità militare, ma anche le opportunità che potrebbero emergere.

Di fatto, le difficoltà che l'Italia si troverà ad affrontare sono numerose. Anzitutto sarà necessario continuare ad analizzare le debolezze nazionali per ciascuna criticità individuata dal Piano d'Azione UE. In secondo luogo, bisognerà segnalare qualsiasi modifica ai quadri nazionali già designati in precedenza e comunicati alle agenzie comunitarie di competenza. In terzo luogo, il nostro Paese dovrà essere pronto ad avviare (e portare a termine) i progetti infrastrutturali dual-use previsti dal TEN-T e modificare le procedure amministrative e burocratiche seguendo le direttive di Bruxelles. Inoltre, è fondamentale mantenere attivo il dialogo civile-militare nazione per garantire l'effettiva implementazione dell'approccio dual-use.

Se questi sono già di per sé degli impegni complessi, la sfida più grande è rappresentata dalle tempistiche. Poiché il concetto di mobilità militare oltrepassa i confini nazionali, sarà cruciale mantenere il passo degli altri Stati membri e rispettare le scadenze fissate dalla Commissione Europea.

Nonostante le numerose difficoltà, il progetto della mobilità militare racchiude molte opportunità per il nostro Paese. La caratteristica dual-use del programma, infatti, porta benefici per il trasporto sia militare sia civile e per l'intero Sistema Paese. Di fatto, grazie al progetto della mobilità militare in Europa, maggiori risorse e nuovi fondi UE vengono canalizzati verso il medesimo obiettivo, ovvero rinnovare le reti infrastrutturali nazionali, ad oggi tacciate di obsolescenza ed insufficienza. Il rinnovamento infrastrutturale costituirebbe un ulteriore incentivo agli investimenti (anche privati) e genererebbe nuovi posti di lavoro. Inoltre, il miglioramento delle reti di connessione nazionale ed internazionale velocizzerebbe i trasporti delle merci, rappresentando un grande incentivo commerciale. Una maggiore connettività ed efficienza dei trasporti significa anche un incremento nell'import e

nell'export verso e dall'Italia. Nel lungo periodo, quindi, anche l'economia nazionale potrà godere del rinnovato impegno italiano ed europeo nel settore delle infrastrutture. Infine, per quel che concerne strettamente il settore Difesa, è cruciale ricordare che spostamenti militari più rapidi garantiscono maggiore resilienza e sicurezza al nostro Paese.

In ultima analisi, la chiave del successo del progetto di mobilità militare per l'Italia e per l'Europa è fare sistema. A livello nazionale, quindi, si dovranno coinvolgere istituzioni, esperti e i diversi stakeholder che possono contribuire a realizzare in toto il programma e garantire al territorio italiano sicurezza e libero e celere movimento di persone e merci.