

DE BERTI ■ JACCHIA

De Berti Jacchia Franchini Forlani
studio legale

Gli effetti della Brexit nel settore della difesa e della sicurezza comune

Roberto A. Jacchia

Davide Scavuzzo

INDICE

1. Introduzione	2
2. La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea in generale	3
3. Le sanzioni internazionali come strumento di politica estera.....	5
4. Le possibili conseguenze della Brexit sui rapporti tra Unione Europea e NATO	7
5. Le missioni internazionali guidate dall'Unione Europea	7
5.1 Missione EUFOR – Althea	8
5.2 Missione EUNAVFOR Somalia – Atalanta	10
5.3 Missione EUTM Somalia.....	12
6. La protezione dei confini esterni e il ruolo di Frontex.....	12
7. L'industria della difesa e gli investimenti nel settore della difesa dopo la Brexit.....	14
8. La cooperazione industriale nel settore della difesa europeo e il <i>procurement</i> militare	16
9. L'impatto della Brexit sull'esportazione di beni militari e dual use	18
10. L'impatto della Brexit sui controlli e divieti alle esportazioni	21
11. Gli scenari del dopo-Brexit.....	21

1. Introduzione

Il referendum che ha sancito l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea e l'attivazione delle procedure di cui all'articolo 50 del TUE da parte del Primo Ministro britannico *Theresa May* hanno suscitato un vasto dibattito sul futuro dell'Europa. È un evento di portata storica, le cui conseguenze coinvolgeranno gli ambiti più disparati, ivi compreso quello della difesa e della sicurezza comune.

Sin dalla fine degli anni Novanta, con il vertice di Saint-Malo del 1998¹, il Regno Unito ha rivestito un ruolo centrale nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Il Regno Unito è stato un attore chiave sia sul piano operativo (si pensi al ruolo ricoperto in diverse missioni internazionali a guida UE) che su quello delle capacità militari e industriali ed è uno dei pochi Paesi europei ad aver rispettato l'impegno assunto volontariamente a livello NATO da tutti i membri dell'Alleanza, di allocare il 2% del PIL in spese per la difesa.

La Brexit comporterà per la PSDC la perdita di uno dei suoi "azionisti di riferimento", oltre che di un membro con diritto di veto sulle decisioni comuni. Basti pensare che la quota più rilevante degli investimenti nel settore della difesa nell'Unione è garantita da Regno Unito e Francia. Solo la Grecia, oltre al Regno Unito, dedica più del 2% del proprio PIL annuo alla spesa militare².

La PSDC è nata sostanzialmente su iniziativa franco-britannica. Pertanto, la prima implicazione della Brexit sarà di natura politica e comporterà una rivisitazione del modello di *governance* della stessa PSDC.

2. La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea in generale

La politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione Europea si è progressivamente sviluppata nel corso degli anni con l'intento di consentire all'Unione di esprimersi con una voce univoca sulla scena mondiale. Il Trattato di Maastricht del 1992³ ha trasformato la Comunità Economica Europea (CEE) in Unione Europea (UE), affiancando alle strutture e alle politiche della Comunità, il cosiddetto 1° pilastro, la politica estera e di sicurezza comune, noto come il 2° pilastro, che prevedeva un livello di cooperazione necessaria a consentire all'Unione di ricoprire un ruolo centrale a livello globale e gestire in modo efficace i cambiamenti geopolitici seguiti alla fine della guerra fredda.

Nel 1999 il Trattato di Amsterdam⁴ introdusse alcuni rilevanti cambiamenti nella PESC, creando la figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, che ricopriva contemporaneamente l'incarico di Segretario Generale del Consiglio Europeo⁵. Solo con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, l'Alto Rappresentante diviene figura stabile ricoprendo contemporaneamente il ruolo di Vice-presidente della Commissione

¹ Il vertice franco-britannico di *Saint-Malo* del 4 dicembre 1998 già individuava la necessità, per l'allora Comunità Europea, di dotarsi della capacità di rispondere in modo autonomo alle crisi internazionali, dando origine all'allora Politica Europea di Difesa e Sicurezza (PESD).

² Più precisamente il 2,7% sulla base dei dati *Eurostat* pubblicati a febbraio 2017.

³ Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

⁴ Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

⁵ Gli Alti Rappresentanti, che hanno ricoperto contemporaneamente l'incarico di Segretario generale del Consiglio europeo, sono stati: *Jürgen Trumpf* (maggio 1999-ottobre 1999) e *Javier Solana* (ottobre 1999-novembre 2009).

Europea⁶. Nel 2011, inoltre, viene istituito il Servizio Europeo per l’Azione Esterna, o SEAS (*European External Action Service - EEAS*), un apposito apparato diplomatico e amministrativo per gestire la politica estera comune.

Nelle grandi linee, la PESC si prefigge di:

- a) preservare la pace e rafforzare la sicurezza internazionale;
- b) promuovere la collaborazione internazionale;
- c) sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

I principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune vengono definiti dal Consiglio Europeo, che individua anche le strategie comuni da perseguire attraverso l'Unione. Con il Trattato di Lisbona, il Consiglio Europeo viene altresì investito del potere di adottare decisioni al pari del Consiglio dell’Unione (o “Consiglio”)⁷.

Il Consiglio rimane il principale organo decisionale cui spetta l’attuazione della PESC sulla base delle indicazioni del Consiglio Europeo.

Esso adotta:

- a) le azioni dell’Unione, che riguardano specifiche situazioni dove l'azione operativa dell'UE è considerata necessaria, ne individuano gli obiettivi ed indicano i mezzi che vanno messi a disposizione per conseguire tali obiettivi impegnando tutti gli Stati Membri;
- b) le posizioni dell'Unione, che definiscono la posizione che l'UE assume su determinate questioni e indicano le linee guida a cui le politiche estere degli Stati Membri sono tenuti a conformarsi al riguardo.

Le decisioni del Consiglio in materia di PESC, tranne alcune eccezioni⁸, vengono prese all'unanimità; il funzionamento della PESC, infatti, è basato sul modello intergovernativo, vale a dire su una logica di cooperazione tra i Governi degli Stati Membri e le Istituzioni europee. La Commissione Europea ha un diritto di iniziativa limitato a determinati aspetti specifici, mentre il Parlamento Europeo ha solo un ruolo consultivo.

⁶ Alti Rappresentanti PESC, dopo il Trattato di Lisbona: *Catherine Ashton* (dicembre 2009–novembre 2014), *Federica Mogherini* (dicembre 2014- attualmente in carica).

⁷ Il Consiglio Europeo definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'Unione. Non fa parte degli organi legislativi e pertanto non negozia né adotta atti normativi. Stabilisce invece l'agenda politica dell'Unione, generalmente adottando "conclusioni", che individuano le questioni problematiche e le misure da intraprendere. Il Consiglio — o Consiglio dell'UE o Consiglio dei ministri, come è generalmente noto — è una delle principali istituzioni con potere decisionale dell'UE. In tale sede si riuniscono i ministri provenienti da ciascuno Stato Membro per discutere la legislazione da adottarsi, coordinare le politiche economiche degli Stati Membri, definire le politiche, concludere accordi internazionali e adottare il bilancio dell'Unione. Il Consiglio negozia e adotta, il più delle volte di concerto con il Parlamento Europeo, atti che incidono direttamente sulla vita dei cittadini e hanno notevoli effetti a livello internazionale. Il Consiglio si riunisce in diverse formazioni in base alle questioni da trattare. I ministri degli affari esteri, ad esempio, si incontrano circa una volta al mese in sede di Consiglio “Affari esteri”.

⁸ Articolo 42, paragrafo 4, TUE: “...Le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione di cui al presente articolo, sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro. L'alto rappresentante può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione, se del caso congiuntamente alla Commissione...”.

L'Unione Europea non dispone di proprie forze armate permanenti. Tuttavia, nell'ambito delle sue politiche di sicurezza e difesa, utilizza contingenti speciali forniti dagli Stati Membri per le operazioni comuni di disarmo, le missioni umanitarie, di soccorso, di consulenza e assistenza militare, le azioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e la gestione delle crisi. È la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) che si occupa di creare un quadro di riferimento per gli aspetti militari e di difesa della politica dell'UE. Istituita con il Trattato di Lisbona, essa sostituisce e amplia la precedente Politica Europea in materia di Sicurezza e di Difesa (PESD) inizialmente concepita nel vertice di Saint-Malo e così denominata nel Consiglio di Colonia del 1999⁹. Essa prevede, ai sensi dell'articolo 42 TUE¹⁰, che gli Stati Membri mettano a disposizione dell'Unione capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio. Il medesimo articolo prevede per gli Stati Membri che possiedono una più elevata capacità militare e che hanno sottoscritto impegni vincolanti nell'ambito delle missioni più impegnative, la possibilità di instaurare una cooperazione strutturata permanente a livello europeo¹¹.

3. Le sanzioni internazionali come strumento di politica estera

Le misure restrittive, o sanzioni, sono uno degli strumenti comunemente utilizzati dall'Unione Europea per promuovere gli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

L'Unione Europea può imporre sanzioni sia di propria iniziativa, sia per implementare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC). In particolare, vi sono tre tipologie di sanzioni che l'Unione Europea può imporre:

- a) sanzioni derivanti da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. L'Unione Europea attua tali sanzioni nel suo territorio ed è impegnata in un costante dialogo con le Nazioni Unite per coordinare nel miglior modo possibile le azioni dei singoli Stati Membri;
- b) regimi di sanzioni misti. L'Unione Europea può anche integrare e rafforzare le sanzioni imposte dalle Nazioni Unite, prevedendo misure restrittive supplementari. Esempi di tali regimi sono quelli adottati nei confronti della Corea del Nord e dell'Iran. Nel caso dell'Iran, il 14 luglio 2015 è stato raggiunto il Piano d'azione congiunto globale (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*), ossia un accordo sul nucleare iraniano, tra Iran, l'Unione Europea e il cosiddetto P5+1 (i 5 membri permanenti dell'UNSC - Cina, Francia, Russia, Regno Unito, Stati Uniti - più la Germania);
- c) sanzioni autonome. Il Consiglio dell'Unione Europea può decidere di imporre sanzioni di propria iniziativa. Esempio di tali sanzioni sono quelle nei confronti della Federazione Russa in risposta all'annessione illegale della Crimea ed alla destabilizzazione dell'Ucraina.

A seguito della Brexit, non sono previsti cambiamenti negli obblighi del Regno Unito derivanti dall'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. L'attuazione di tali risoluzioni avveniva storicamente per via della Legge sulle Nazioni Unite del 1946 (*United Nations Act 1946*), ed in seguito attraverso la legislazione europea e britannica adottata in attuazione della Legge

⁹ Consiglio Europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, si veda in particolare l'Allegato III alle Conclusioni della Presidenza (disponibile al seguente [LINK](#)).

¹⁰ Articolo 42, paragrafo 3, TUE: "... Gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio. Gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere anche tali forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune...".

¹¹ Si veda l'articolo 42, paragrafo 6, TUE.

sulle Comunità Europee del 1972 (*European Communities Act 1972*). Una volta uscito dall'Unione, il Regno Unito, in quanto membro delle Nazioni Unite, nonché membro permanente del Consiglio di Sicurezza, continuerà ad applicare tali sanzioni, direttamente in base allo *United Nations Act 1946* o per effetto del recentissimo *Great Repeal Bill*, la legge che incorporerà nell'ordinamento britannico tutte le normative europee sostanziali accumulate nel tempo, così da mantenere transitoriamente lo *status quo*. Determinate situazioni presumibilmente non subiranno modifiche a seguito della Brexit, perlomeno in un primo momento, come nel caso del *Joint Comprehensive Plan of Action* sottoscritto con l'Iran.

La questione è diversa per le sanzioni imposte su iniziativa europea, a cui il Regno Unito non sarà più legato. A seguito dell'esito del referendum del 23 giugno 2016, la Commissione per gli affari esteri della Camera dei Comuni (*House of Commons Foreign Affairs Committee*) aveva suggerito l'adozione di un approccio di *policy mirroring*, continuando ad allinearsi in via di fatto ai regimi di sanzioni europei - metodo attualmente usato da alcuni Stati non appartenenti all'UE come la Svizzera e la Norvegia - in aggiunta all'incremento dei propri poteri autonomi di sanzione, attribuendo maggiore autonomia alle agenzie nazionali competenti come l'*Office of Financial Sanctions Implementations (OFSI)*¹². Attualmente è in corso un'indagine avviata il 31 marzo 2017 dalla *EU External Affairs Sub-Committee*¹³, circa la politica sul regime di sanzioni britannico dopo la Brexit¹⁴. Tale indagine avrà ad oggetto: (a) i vantaggi e gli svantaggi di una futura cooperazione tra il Regno Unito e l'Unione Europea in materia di politica di sanzioni; (b) come tale cooperazione potrebbe avvenire; (c) esempi di coordinamento dell'Unione con i Paesi terzi in materia di sanzioni; (d) l'attuale regime di sanzioni e come questo verrà recepito nell'ordinamento britannico, anche tramite il *Great Repeal Bill*; (e) l'impatto di un regime di sanzioni britannico separato sulla capacità del Regno Unito di raggiungere i suoi obiettivi di politica estera.

Tuttavia, l'approccio che il Regno Unito adotterà a riguardo rimane incerto. Dal un punto di vista economico, potrebbe risultare più ragionevole per il Governo britannico non implementare sanzioni più restrittive di quelle europee, esistenti o di nuova introduzione, soprattutto nei confronti di Stati con i quali il Regno Unito ha rapporti commerciali significativi. Questo approccio andrebbe a vantaggio delle imprese con sede nel Regno Unito, e delle istituzioni finanziarie in particolare, in quanto non dovrebbero rivalutare i loro rischi di sanzioni o sviluppare strategie di *compliance* parallele per le operazioni europee e britanniche. Inoltre, i *partner* internazionali potranno continuare ad avvalersi del Regno Unito come base per le proprie transazioni, anche quelle con altri Stati europei, senza il timore di un aumento del rischio di sanzioni. Ciò potrebbe consentire a Londra di mantenere un ruolo di *hub* finanziario globale anche dopo la Brexit.

Al contrario, fattori di natura geopolitica potrebbero dissuadere il Regno Unito dal mantenere regimi di sanzioni meno stringenti di quelle europee. Sia gli Stati Uniti, sia l'Unione Europea, infatti, potrebbero attendersi che il Governo britannico mantenga un fronte unito nei confronti dei principali Paesi terzi. Caso paradigmatico è quello delle sanzioni nei confronti della Russia, di cui il Regno Unito era e continua ad essere un forte sostenitore. Varie opzioni sembrano possibili. In primo luogo il Regno Unito potrebbe decidere di mantenerle invariate, considerato il ruolo predominante a livello UE che ha giocato nell'adozione di tali sanzioni. Oppure potrebbe decidere di imporre misure ancor più restrittive a livello nazionale. Inoltre, a seguito delle recenti elezioni presidenziali statunitensi, e nella prospettiva di una politica di sanzioni meno restrittiva rispetto alla precedente amministrazione, il

¹² Si veda il seguente [LINK](#). Si veda inoltre: House of Commons Foreign Affairs Committee, *Implications of the referendum on EU membership for the UK's role in the world*, Fifth Report of Session 2015–16, disponibile al seguente [LINK](#).

¹³ La *EU External Affairs Sub-Committee* è parte della *European Union Committee of the House of Lords*, che esamina le politiche e le azioni del Governo britannico nei confronti dell'Unione Europea. Si veda il seguente [LINK](#).

¹⁴ Si veda il seguente [LINK](#).

Governo britannico potrebbe trovarsi tra due fuochi, dovendo decidere se allinearsi con la posizione statunitense o europea, oppure se porsi come “mediatore” al fine di individuare una posizione comune.

4. Le possibili conseguenze della Brexit sui rapporti tra Unione Europea e NATO

La politica comune di difesa fa salve le specificità delle politiche di sicurezza e difesa di taluni Stati Membri e rispetta i loro obblighi nell’ambito della NATO (*North Atlantic Treaty Organization*).

Proprio con riferimento alla NATO, si potrebbe immaginare che la Brexit non avrà necessariamente un impatto negativo. Al contrario, gli ultimi sviluppi lasciano pensare ad un progressivo rafforzamento delle relazioni tra la NATO e l’UE, nonostante, o forse addirittura grazie, all’uscita del Regno Unito dall’Unione. Il piano di implementazione della *Global Strategy*¹⁵ dell’Unione nel campo della difesa ribadisce la necessità che UE e NATO lavorino in modo sempre più coeso. Questo documento, unitamente all’*European Defence Action Plan (EDAP)*¹⁶, fa parte di uno sforzo più ampio che mira a rispondere ad una domanda fondamentale, ossia che cosa sarebbero in grado di fare gli Stati europei con le sole capacità militari di cui dispongono, se mai si trovassero a dover agire o reagire in modo indipendente. Questo interrogativo diventerà dirimente se l’Unione non dovesse più disporre delle capacità militari del Regno Unito che, come già detto, attualmente costituiscono una componente assai rilevante del totale.

C’è allora da augurarsi che il percorso di rafforzamento politico-istituzionale prefigurato con la *Global Strategy* possa paradossalmente giovare dell’effetto Brexit, spingendo gli Stati Membri a dotarsi di risorse e capacità adeguate e a parlare, finalmente, con una sola voce all’interno del Consiglio NATO.

La Brexit richiederà degli adattamenti politico-istituzionali anche in campo transatlantico. C’è da chiedersi, ad esempio, se verrà mantenuta la consuetudine secondo cui il Vice Comandante Supremo delle Forze Alleate (*Deputy Supreme Allied Commander, “Dsaceur”*) del Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (*Supreme Headquarters Allied Power Europe, SHAPE*), ente responsabile delle attività di comando sulle forze NATO impiegate in operazioni in Europa e nel mondo, debba essere un cittadino britannico. Uno schema a rotazione con altri Paesi, ad esempio i maggiori contributori, come Francia, Germania e Italia, oppure la creazione di una nuova figura di Dsaceur, potrebbero essere alle porte.

5. Le missioni internazionali guidate dall’Unione Europea

Per quanto concerne le missioni internazionali di iniziativa europea, la Brexit implicherà innanzitutto che il Regno Unito non siederà più nel Consiglio, l’organo deputato al lancio delle operazioni civili e militari dell’Unione. Londra potrebbe continuare ad offrire il suo contributo come Paese “non membro”, cosa che già avviene con altri Stati extra-europei, partecipando agli incontri del Comitato dei Contributori (CoC). Tuttavia non bisogna dimenticare che, dopo il grande coinvolgimento iniziale a seguito del vertice di Saint-Malo, l’impegno di Londra nelle missioni a guida UE si era di fatto notevolmente ridotto già prima della Brexit.

¹⁵ La *Global Strategy* dell’Unione Europea in materia di difesa comune è stata presentata il 28 giugno 2016 dall’Alto Rappresentante Federica Mogherini in un documento chiamato “*Visione condivisa, azione comune: un’Europa più forte - Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell’Unione europea*” (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy*) disponibile al seguente [LINK](#).

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Piano d’azione europeo in materia di difesa, 30.11.2016, COM(2016) 950 final.

L'Unione ha tradizionalmente esitato ad impegnarsi in operazioni ad alta intensità, teatri che più di altri richiedono l'impiego delle capacità militari britanniche, decisive in considerazione della scarsità a livello europeo di forze altrettanto addestrate ed equipaggiate. Se queste operazioni dovessero essere realizzate in futuro come esplicitamente prefigurato nell'*Implementation Plan on Security and Defence*¹⁷, il documento di implementazione della *Global Strategy* europea in materia di sicurezza e difesa, solo pochi Stati Membri, come la Francia, potrebbero in ipotesi riequilibrare il venire meno della componente britannica. Ciò potrebbe comportare la necessità di un maggiore coinvolgimento degli altri Stati Membri.

Ad ogni modo, sembra improbabile che il Regno Unito cessi di partecipare del tutto alle operazioni a guida UE, soprattutto a quelle più vicine ai propri interessi strategici, come l'Operazione Atalanta per contrastare la pirateria nel Corno d'Africa.

Va sottolineato che, per ragioni politiche e simboliche, uno Stato non membro dell'Unione potrebbe avere difficoltà a ricoprire un ruolo di comando in una missione UE. Ciò potrebbe comportare conseguenze non secondarie, considerato che attualmente il quartier generale britannico di *Northwood (Hertfordshire)*, che ospita tre comandi britannici (due comandi interforze e uno della *Royal Navy*), è sede altresì del NATO *Allied Maritime Command* e del *Multi National Headquarters* per il comando delle operazioni militari europee.

Nel momento in cui il Regno Unito sarà formalmente fuori dall'Unione, Bruxelles e Londra agiranno come entità separate e dovranno decidere se creare o meno una "*special relationship*". Un accordo sull'istituzione di questa "*special relationship*" potrebbe essere raggiunto ancor prima della conclusione delle trattative generali e potrebbe prevedere che l'Unione continui ad utilizzare *Northwood* per le operazioni future, e che il Regno Unito possa, ad esempio, continuare a partecipare alle riunioni del Consiglio Affari Esteri, quanto meno in determinate situazioni.

Per una migliore comprensione dell'attività dell'Unione Europea in materia di difesa e sicurezza comune illustriamo di seguito tre tra le più importanti missioni internazionali attualmente in corso.

5.1 Missione EUFOR – Althea

La missione *European Union Force Althea (EUFOR Althea)*¹⁸ è stata istituita con l'Azione Comune 2004/570/PESC del 12 luglio 2004 relativa all'operazione militare dell'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina, ed è stata poi lanciata il 2 dicembre 2004. Tale missione ha rimpiazzato la *Stabilisation Force (SFOR)* della NATO, ossia la forza multinazionale guidata dalla NATO schierata in Bosnia-Erzegovina a seguito della guerra allora in atto, per contribuire al mantenimento della sicurezza in tale Stato. La *European Union Force (EUFOR)*¹⁹ ha dislocato una robusta forza militare analoga a quella della SFOR per assicurare il rispetto dell'accordo di *Dayton/Paris*²⁰. Rilevando che la situazione in Bosnia-Erzegovina, sotto il profilo della sicurezza, si è positivamente evoluta, l'Unione Europea ha

¹⁷ *Implementation Plan on Security and Defence*, 13.11.2016. Disponibile al seguente [LINK](#).

¹⁸ Si veda il seguente [LINK](#).

¹⁹ Il prefisso "EUFOR" viene dato al nome delle operazioni dell'Unione Europea che hanno forma puramente o principalmente militare.

²⁰ Il *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (GFAP)*, conosciuto anche come accordo di *Dayton/Paris*, è l'accordo di pace stipulato nel novembre 1995 nella base aerea statunitense *Wright-Patterson* di Dayton, Ohio (USA) e successivamente formalmente firmato a Parigi nel dicembre dello stesso anno, con il quale ebbe termine la guerra in Bosnia ed Erzegovina.

provveduto a successive riconfigurazioni della missione, riducendo notevolmente le dimensioni del contingente EUFOR. Gli obiettivi attuali della missione consistono nel sostegno agli sforzi della Bosnia-Erzegovina per garantire un ambiente sicuro e nella formazione e *capacity-building* delle forze armate bosniache per il loro progressivo avvicinamento agli *standard* NATO.

L'operazione EUFOR Althea è attualmente composta da personale militare di 14 Stati Membri e di 5 Stati extra-europei (*non-EU Troop Contributing Nations*, TCN): Albania, Austria, Bulgaria, Cile, Repubblica Ceca, Finlandia, Repubblica di Macedonia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Turchia e Regno Unito. Le truppe EUFOR erano in origine schierate nell'ambito di tre *Multinational Task Force* (MNTFs) dislocate nelle tre principali aree del Paese: a Nord, a guida greca di stanza a *Tuzla* con circa 1.300 soldati; a Nord-Ovest, a guida inglese di stanza a *Banja Luka* con circa 1.000 soldati; a Sud-Est, a guida francese di stanza a *Mostar* con circa 1.400 soldati. Il quartier generale aveva sede a *Camp Butmir*, a *Sarajevo*.

Il Regno Unito ha assunto per primo il comando della missione. Dal 5 dicembre 2005 al 5 dicembre 2006 la guida dell'Operazione Althea era stata assunta dall'Italia, designando quale Comandante di EUFOR il Maggiore Generale Gian Marco Chiarini. La missione europea è supportata da mezzi e capacità comuni della NATO, nell'ambito dell'accordo *Berlin Plus* (*Berlin Plus Agreement*)²¹. In base a tale accordo, il Comandante dell'Operazione EUFOR (*EUFOR Operation Commander*) coincide con il Vice Comandante del Comando Supremo delle Forze Alleate in Europa (Dsaceur), mentre il quartier generale delle operazioni europee (*EU Operation Headquarter*, EU OHQ) è stato stabilito nel Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (*Supreme Headquarters Allied Power Europe*, SHAPE).

Dall'inizio della missione, il livello di sicurezza nella zona è costantemente migliorato ed anche le capacità locali di far fronte alle minacce al mantenimento di un ambiente stabile e sicuro, sono aumentate. Al riguardo, nell'ottica di un definitivo passaggio delle responsabilità alle autorità bosniache e, quindi, del disimpegno dell'UE dal teatro della Bosnia-Erzegovina, il 28 febbraio 2007 il Segretario Generale del Consiglio UE *Solana* decise una progressiva riduzione delle operazioni culminate con la chiusura delle MNTFs.

Nel quadro di una progressiva riduzione della presenza militare in Bosnia, pur continuando a svolgere un'azione di presenza e deterrenza che mantenga un ambiente sicuro e contribuisca al consolidamento della pace ed al processo di crescita civile, al contingente europeo sono assegnati i seguenti principali compiti:

- a) assicurare una presenza militare di deterrenza nei confronti dei contingenti armati delle parti e degli altri gruppi armati presenti *in loco*, monitorare ed assicurare il rispetto degli aspetti militari dell'accordo di *Dayton/Paris*, fornire assistenza in materia di sminamento, raccolta e distruzione di ordigni esplosivi e condotta di programmi di addestramento;
- b) fornire, secondo disponibilità e previa ricezione di ordini in tal senso, in stretta concertazione con le autorità diplomatiche nazionali presenti in Bosnia, protezione, assistenza tecnica, supporto informativo e sostegno logistico alle iniziative governative o missioni nazionali di altra natura intese al perseguimento degli interessi europei in Bosnia.

²¹ Tale accordo è stato concepito per garantire una base solida per lo sviluppo del partenariato strategico tra la NATO e l'UE ed include aspetti come la partecipazione, la sicurezza delle informazioni e la capacità di sviluppo. L'accordo presume la disponibilità verso l'Unione Europea, se la NATO stessa non ne necessita, di capacità NATO e di risorse comuni per l'impiego in operazioni dirette dall'UE.

Dal 28 marzo 2017 i Comandanti della Missione Althea in Bosnia sono il Maggiore Generale *Anton Waldner*, austriaco, (che ha sostituito il Generale *Friedrich Schrötter*, tedesco) e il Generale di Brigata *József Szpisják*, ungherese, (che ha sostituito il Generale di Brigata *Albert Safar*, ungherese). Problemi potrebbero sorgere in merito al Comandante generale dell'operazione Althea, poiché quest'ultimo è anche il Dsaceur, che opera dalla base di *Mons* in Belgio, e nel caso di specie è il Generale inglese *James Everard*. Si verificherebbe, dunque, il paradosso di una missione militare UE la cui catena di comando fa capo ad uno Stato non facente parte dell'Unione.

Il bilancio EUFOR Althea è suddiviso in due aree, i costi comuni dell'operazione militare dell'UE sono amministrati dal meccanismo detto "ATHENA", diviso tra tutti gli Stati Membri partecipanti. Altre spese del personale gravano sul sistema NATO sulla base del principio "*costs lie where they fall*", vale a dire, che ogni Stato paga le spese del proprio contingente. Il risultato delle attuali modalità di finanziamento è che le decisioni sulle missioni vengono prese da tutti i membri, mentre i compiti più impegnativi e onerosi ricadono sui pochi che si offrono volontari.

Ad ogni modo, lo sforzo militare in Bosnia è numericamente diminuito: da 63.000 soldati nel 1995 sotto egida ONU, si è passati a 600 soldati e 200 unità di personale per il supporto logistico sotto egida EUFOR nel 2016.

Infine, di particolare interesse sono le operazioni di "controllo armi", poiché nel loro ambito vengono utilizzate organizzazioni non governative con ruoli tutt'altro che secondari. Singolare il caso della *Halo Trust*, organizzazione che si occupa di sminamento e ricerca e sviluppo nelle zone colpite. Attualmente è l'organizzazione che lavora maggiormente in Bosnia con l'EUFOR rimanendo a stretto contatto con diverse entità governative che al tempo stesso la finanziano, come il Regno Unito e la stessa Commissione Europea. A seguito della Brexit potrebbe risultare necessario ridefinire i rapporti con organizzazioni di questo tipo; nel caso specifico, infatti, attività di fondamentale importanza come lo sminamento rimarrebbero affidate a un'organizzazione fondata e registrata nel Regno Unito e con organi direttivi in gran parte costituiti da soggetti britannici, tra cui il CEO *James Cowan*, situazione che potrebbe dare adito a riserve da parte di alcuni Stati Membri.

5.2 Missione EUNAVFOR Somalia – Atalanta

La *European Union Naval Force ATALANTA* (EUNAVFOR) è stata istituita con l'Azione Comune 2008/851/PESC del 10 novembre 2008 per contrastare le azioni di pirateria al largo della costa somala, a sostegno di varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU del 2008. La missione EUNAVFOR ha lo scopo di: (a) proteggere le navi del Programma Alimentare Mondiale (*World Food Programme*, WFP) delle Nazioni Unite incaricate di consegnare aiuti alimentari in Somalia, le navi della missione dell'[Unione africana](#) in [Somalia](#) (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM) e altre navi mercantili; (b) prevenire e reprimere atti di pirateria e rapine a mano armata in Somalia; (c) monitorare le attività di pesca al largo della costa della Somalia; (d) fornire supporto ad altre missioni europee ed organizzazioni internazionali operanti per aumentare la sicurezza in mare.

Le navi dell'Unione Europea, che variano da 4 a 13 unità e possono contare anche su un supporto aereo, operano in una zona che comprende il Mar Rosso meridionale, il Golfo di Aden, il Corno d'Africa ed una vasta parte dell'Oceano Indiano fino alle Isole Seychelles, oltre alla costa della Somalia. Il mandato della missione è stato prorogato in data 28 novembre 2016 fino a dicembre 2018. Partecipano alla missione non solo Stati Membri, ma anche Stati terzi interessati alla missione, come la Norvegia che è stata il primo Stato non UE a contribuire all'operazione con naviglio militare nel 2009. Successivamente Montenegro, Serbia, Ucraina e Nuova Zelanda hanno contribuito con ufficiali e due quartier generali (*Operational Headquarters*, OHQ, e *Force Headquarters*, FHQ). L'Ucraina ha

contribuito inoltre con una nave militare nel 2014, mentre la Nuova Zelanda ha fornito aerei da ricognizione marittimi nello stesso anno. I contributi degli Stati in questa operazione si sostanziano in: navi da guerra, elicotteri, personale militare e logistico, aerei da ricognizione marittimi (*Maritime Patrol and Reconnaissance Aircraft*, MPRA) e nuclei militari di protezione (*Vessel Protection Detachment teams*, VPD).

La composizione tecnica della missione cambia a seconda delle rotazioni ai vertici militari ed a seconda delle stagioni e del clima nell'Oceano Indiano. Orientativamente al momento ci sono 1.200 soggetti impiegati, due navi da guerra (*ESPS Galicia*, spagnola, e *ITS Espero*, italiana) e due aerei da ricognizione (*CISNE P-3M Orion*, spagnolo, e *JESTER P-3C Orion*, tedesco).

Oltre alle unità EUNAVFOR, nella medesima zona sono presenti ulteriori forze come la *Combined Maritime Forces* (CMF)²², le forze NATO dell'Operazione *Ocean Shield*²³ e le unità nazionali indipendenti di Paesi come la Cina, l'India, il Giappone, la Corea del Sud e la Federazione Russa; tutti sono impegnati contro la pirateria, ma con mandati e obiettivi diversi.

Come già esposto, i mezzi militari e il personale sono forniti dagli Stati contributori, che sostengono i relativi costi di gestione e i costi del personale. Inoltre, vi è anche un bilancio comune per coprire i costi aggiuntivi che sono accessori rispetto all'operazione, come viaggi per conto della missione, costi specifici per IT e comunicazione, costi per evacuazione medica; questo fondo comune per il 2016 è stato di 6,3 milioni di euro.

Il Comitato politico e di sicurezza (CPS), organo responsabile della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), esercita il controllo politico e la direzione strategica della missione, sotto l'autorità del Consiglio dell'Unione Europea e dell'Alto Rappresentante Federica Mogherini. Il Comandante dell'operazione riporta direttamente al CPS. *Forum* di consultazione e cooperazione è il Comitato militare dell'Unione Europea (EUCM)²⁴, che monitora lo svolgimento dell'operazione ATALANTA condotta sotto l'autorità del Comandante in Capo. Inoltre, ulteriore strumento chiave, direttamente dipendente dall'[Alto Rappresentante](#), è lo Stato maggiore dell'Unione Europea (SMEU), che contribuisce agli aspetti militari della Politica di sicurezza e di difesa comune e fornisce supporto alla missione.

Comandante in capo dell'operazione ATLANTA è il Maggiore Generale *Rob Magowan*, di nazionalità britannica. Il Quartier generale si trova a *Northwood*. Queste due circostanze potrebbero essere soggette a cambiamenti a causa della Brexit, poiché da un lato difficilmente gli Stati Membri che partecipano all'operazione ATLANTA accetteranno ordini da un commando non europeo, ma allo stesso tempo è inverosimile che il Regno Unito si tiri fuori dall'impegno nelle acque indiane, sia per interessi nazionali sia per impegni assunti con l'ONU e le NATO; pertanto, potrebbe essere probabile un accordo *ad hoc* come quello con la Norvegia.

²² Collaborazione navale multinazionale, che promuove la sicurezza, la stabilità e la prosperità su circa 3,2 milioni di miglia quadrate di acque internazionali, che comprendono alcune delle più importanti rotte di navigazione del mondo.

²³ L'Operazione *Ocean Shield* costituisce il contributo della NATO agli sforzi internazionali di contrasto alla pirateria marittima al largo delle coste della Somalia e del Corno d'Africa.

²⁴ Il Comitato Militare dell'Unione Europea (EUCM) è il massimo organismo militare istituito nell'ambito del Consiglio. Esso è composto dai capi di stato maggiore della difesa degli Stati Membri, abitualmente rappresentati dai rispettivi addetti militari permanenti.

5.3 Missione EUTM Somalia

Il 31 marzo 2010 il Consiglio dell'UE ha adottato la decisione 2010/197/PESC, fissando per il 7 aprile 2010 il lancio della missione militare dell'Unione Europea dedicata alla formazione delle forze di sicurezza somale (EUTM Somalia). L'obiettivo generale di EUTM Somalia è quello di contribuire al rafforzamento del Governo federale di transizione e delle istituzioni di difesa e di sicurezza del Paese, favorendo lo sviluppo delle capacità dell'esercito nazionale somalo. Per motivi di sicurezza legati all'instabile situazione in Somalia, la missione militare di formazione ha sede operativa in Uganda, dove le forze somale vengono addestrate. La missione opera in cooperazione e coordinamento con altre missioni, come la missione dell'Unione Africana in Somalia (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM), la missione di assistenza delle Nazioni Unite (*United Nations Assistance Mission in Somalia*, UNSOM) e le forze di difesa del popolo dell'Uganda (*Uganda People's Defence Forces*, UPDF). In data 12 dicembre 2016, la missione è stata prorogata fino al 2018, con un bilancio di quasi 23 milioni di euro per il periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018. Stati contributori sono: Germania, Spagna, Finlandia, Francia, Ungheria, Italia, Olanda, Portogallo, Romania, Svezia, Regno Unito ed un paese terzo che è la Serbia.

Dal 2010, la missione ha contribuito alla formazione di circa 3.600 soldati somali con un approccio basato su tre pilastri, ossia formazione, tutoraggio e consulenza. Essa include anche *training* specifici nei settori della polizia militare, della cooperazione civile-militare e dell'*intelligence*.

La missione in Somalia è caratterizzata da una forte presenza italiana dimostrata dal ruolo di Capo missione ricoperto dal Generale di Brigata Maurizio Morena.

6. La protezione dei confini esterni e il ruolo di Frontex

Uno dei settori in cui la cooperazione nel campo della difesa e sicurezza è più avanzata è quello della protezione delle frontiere esterne dell'Unione Europea al fine di garantire la sicurezza del cosiddetto spazio Schengen. Il Regno Unito non fa parte dello spazio Schengen, ma la Brexit comporterà conseguenze in relazione alla cooperazione in atto tra il Regno Unito e gli Stati Membri sul controllo delle frontiere.

L'*acquis* di Schengen²⁵ ha condotto all'eliminazione, a partire dal 1995, dei controlli alle frontiere interne dei Paesi sottoscrittori e la conseguente creazione di un'area di libera circolazione per i cittadini, anche nota come "Spazio Schengen". Di conseguenza è sorta la necessità di adeguare e coordinare i controlli alle frontiere esterne così da garantire la sicurezza dello Spazio Schengen stesso, la prevenzione del crimine organizzato e del contrabbando. Con il Trattato di Amsterdam firmato nel 1997, gli Stati appartenenti allo Spazio Schengen si impegnavano ad implementare la cooperazione e il coordinamento delle forze di polizia coinvolte e delle autorità giudiziarie dei diversi Paesi. Tale cooperazione è cresciuta negli anni fino all'adozione del Regolamento (CE) n. 2007/2004 del 26

²⁵ Con l'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985, alcuni Stati appartenenti all'allora Comunità Europea hanno deciso di eliminare progressivamente i controlli alle frontiere interne e di introdurre la libertà di circolazione per tutti i cittadini dei Paesi firmatari, di altri Paesi dell'Unione Europea (UE) e di alcuni Paesi terzi. La Convenzione di Schengen completa l'accordo e definisce le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione. Firmata il 19 giugno 1990, è entrata in vigore nel 1995. L'accordo e la convenzione, nonché gli accordi e le regole connessi, formano nel loro insieme l'*acquis di Schengen*", che è stato integrato nel quadro dell'Unione Europea nel 1999 ed è diventato legislazione unionale.

ottobre 2004²⁶, che ha istituito l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione Europea, meglio nota come Frontex. Il 14 settembre 2016, tale regolamento è stato abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) n. 2016/1624²⁷ che ha trasformato Frontex nella Guardia di frontiera e costiera europea.

Frontex non ha tra i propri compiti quello di gestire direttamente i controlli delle frontiere esterne o di assicurarne la protezione. Il suo ruolo è piuttosto quello di agevolare e coordinare gli Stati Membri nelle procedure di controllo e protezione delle frontiere esterne dello Spazio Schengen di propria competenza. In particolare, Frontex si occupa (tra l'altro) di monitorare il flusso dei migranti, valutare la vulnerabilità delle frontiere esterne, sviluppare *standard* tecnici e procedure utili ad una loro migliore gestione e di supportare gli Stati Membri nelle attività di controllo e pronto intervento a protezione delle frontiere esterne e durante le procedure d'identificazione ed eventuale rimpatrio dei migranti. Frontex supporta anche la lotta contro il crimine organizzato e il terrorismo attraverso l'implementazione di livelli più elevati di coordinamento tra Stati Membri, Europol²⁸ ed Eurojust²⁹.

Il Regno Unito già nel 1985 aveva deciso di non partecipare allo Spazio Schengen non sottoscrivendo il relativo accordo. Quando con il Trattato di Amsterdam l'*aquis* di Schengen è entrato a far parte del diritto dell'Unione, il Regno Unito riuscì a trovare un accordo separato con l'Unione, mediante l'attuale Protocollo (no. 19) al TFUE, che impedisce l'estensione in maniera automatica al Regno Unito delle norme relative allo Spazio Schengen e l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne dell'Unione. Il Regno Unito può tuttavia chiedere di partecipare a determinate misure o azioni riconducibili allo Spazio Schengen. In tal caso, la sua partecipazione deve essere approvata all'unanimità dal Consiglio dei Ministri dell'UE ed il Regno Unito potrebbe essere tenuto a rispettare anche ulteriori misure del sistema Schengen, a pena di esclusione della sua partecipazione alla misura specifica. Sulla base del Protocollo no. 19, il Regno Unito ha chiesto ed ottenuto di partecipare alle misure Schengen in materia di polizia e giustizia penale ed a quelle relative al Sistema Informativo Schengen (SIS)³⁰ ad eccezione delle segnalazioni ai fini del rifiuto d'ingresso o di soggiorno. Con specifico riferimento a Frontex, all'epoca della sua introduzione il Regno Unito aveva manifestato la sua volontà di partecipare al progetto, ma il Consiglio si oppose e la Corte di Giustizia avallò la sua posizione³¹. Di

²⁶ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione europea, GUUE L 349 del 25.11.2004.

²⁷ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, GUUE L 251 del 16.09.2016.

²⁸ L'Europol è l'Agenzia dell'Unione Europea deputata alla promozione della collaborazione tra le forze di polizia degli Stati Membri e di ulteriori Stati *partner*. L'Europol era stata prevista dal Trattato di Amsterdam del 1998, ma è divenuta operativa solo nel 1998 a seguito della Convenzione istitutiva di Bruxelles del 1995. La sua sede è all'Aia. L'obiettivo dell'Europol consiste nell'agevolare la lotta al terrorismo, al traffico di stupefacenti e, più in generale, al crimine organizzato concernente almeno due Stati Membri.

²⁹ Eurojust è un organo di cooperazione dell'Unione Europea con sede all'Aia, il cui scopo è quello di agevolare la collaborazione tra ministeri e autorità giudiziarie competenti in merito alle indagini penali relative a forme gravi di criminalità che coinvolgono almeno due Stati Membri. Eurojust è stata istituita con la Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, modificata dalla Decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008.

³⁰ Il Sistema Informativo Schengen, o *Schengen Information System* (SIS), è un archivio comune a tutti gli Stati Membri partecipanti allo Spazio Schengen. Vi sono centralizzate due grandi categorie di informazioni concernenti rispettivamente le persone ricercate o poste sotto sorveglianza ed i veicoli e gli oggetti ricercati quali, ad esempio, i documenti d'identità.

³¹ CGUE del 18.12.2007, causa C-77/05, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Consiglio dell'Unione europea*.

conseguenza, il Regno Unito non fa pienamente parte neppure del sistema Frontex, ma il Regolamento istitutivo stabilisce che tale sistema dovrà agevolare la cooperazione operativa con il Regno Unito, che la partecipazione del Regno Unito ad operazioni Frontex deve essere approvata caso per caso e che un rappresentante del Regno Unito può assistere alle riunioni del *Management Board* di Frontex senza alcun diritto di voto.

Nella realtà il Regno Unito è stato ed è tuttora impegnato in diverse operazioni Frontex, come l'operazione Triton, che prevedeva il pattugliamento delle acque territoriali italiane al fine di proteggere i confini esterni dello Spazio Schengen e partecipare a missioni di ricerca e salvataggio di migranti, e l'operazione Poseidon, relativa al pattugliamento delle acque territoriali greche congiuntamente ad operazioni di ricerca, salvataggio, identificazione ed eventuale rimpatrio dei migranti.

Gli effetti più probabili della Brexit saranno la perdita per il Regno Unito dell'accesso all'archivio SIS in costante aggiornamento, grazie alla collaborazione degli Stati Membri, ed il ritiro dalle operazioni congiunte, che causerà una diminuzione del personale e dei mezzi a disposizione di Frontex.

7. L'industria della difesa e gli investimenti nel settore della difesa dopo la Brexit

L'aumentare delle tensioni a livello mondiale e la nuova presidenza Trump negli Stati Uniti si sommano alle sfide che l'Unione Europea dovrà affrontare nel gestire la Brexit. Il nuovo contesto globale rende sempre più evidente la necessità per l'Unione Europea di ripensare alla sua strategia di difesa. Nel corso dell'ultimo decennio le spese per la difesa da parte degli Stati Membri sono diminuite del 12% in termini reali, mentre il *budget* per la difesa cinese è aumentato del 150% e nel solo 2015 gli Stati Uniti d'America hanno investito da soli più del doppio del totale di tutti gli investimenti in difesa effettuati dagli Stati Membri dell'Unione. Ciò implica che le forze armate cinesi e americane, ma anche quelle russe e saudite, potrebbero disporre di tecnologie e capacità fondamentali assenti in Europa.

L'abbandono dell'Unione Europea da parte del Regno Unito ha funzionato come campanello d'allarme per i *leader* europei e ha fatto tornare al centro del dibattito il tema della sicurezza e della difesa comune. Il Regno Unito non rappresenta attualmente solo lo Stato Membro con le forze armate e di *intelligence* meglio equipaggiate dell'intera Unione, ma anche il principale oppositore, fino ad oggi, alla creazione di un "esercito europeo". In assenza del Regno Unito, l'Unione potrà in futuro tornare a parlare non tanto di un "esercito europeo", la cui realizzazione sarebbe destinata ad incontrare elevate complessità e non trovare il pieno accordo di tutti gli Stati Membri, ma quantomeno di una integrazione rafforzata delle capacità militari nazionali, come recentemente sostenuto dall'Alto Rappresentante Federica Mogherini che si propone di realizzare questa maggiore integrazione attraverso il sistema della cooperazione strutturata permanente, vale a dire la possibilità, per taluni Stati Membri, di rafforzare la loro reciproca collaborazione nel settore militare³². La proposta dell'Alto Rappresentante è sostenuta dalla Francia e dalla Germania che auspicano altresì la creazione di un quartier generale militare europeo, una maggiore cooperazione con la NATO e maggiore pianificazione delle attività militari internazionali. Per quanto riguarda l'Italia, essa si è da sempre mostrata interessata al rafforzamento della difesa comune europea anche attraverso lo strumento della cooperazione strutturata permanente.

Per dare un primo riscontro ai propositi di una maggiore collaborazione nel settore della difesa, il 30 novembre 2016 la Commissione Europea ha presentato il suo "Piano d'azione europeo in materia di

³² Articolo 42, paragrafo 6, e articolo 46, TUE.

difesa" (*European Defence Action Plan - EDAP*)³³ con il quale si cercherà di porre rimedio agli sprechi nel settore dovuti, tra l'altro, all'assenza di cooperazione tra gli Stati Membri che si stima costi tra i 25 e 100 miliardi di euro all'anno. Ad esempio, gli eserciti europei utilizzano 29 tipi diversi di fregate e cacciatorpedinieri, mentre gli Stati Uniti ne usano solo 4; in Europa vengono utilizzati 178 sistemi d'armamento differenti, negli Stati Uniti solo 30.

L'EDAP si propone di:

- a) istituire un fondo europeo per la difesa a sostegno degli investimenti in attività di ricerca comune e sviluppo congiunto di attrezzature, sistemi e tecnologie di difesa. Tale fondo sarà composto da una "finestra per la ricerca"³⁴ destinata a finanziare la ricerca collaborativa in tecnologie di difesa innovative quali l'elettronica, i metamateriali, i *software* cifrati e la robotica; ed una "finestra per le capacità" che funga da strumento finanziario per permettere agli Stati Membri partecipanti di acquistare congiuntamente determinati beni per ridurre i costi;
- b) promuovere gli investimenti nelle PMI, nelle start-up e nelle imprese a media capitalizzazione di settore e negli altri fornitori dell'industria della difesa; e
- c) rafforzare il mercato unico per la difesa.

L'EDAP è in piena sintonia con gli impegni degli Stati Membri facenti parte della NATO e permetterà, attraverso il rafforzamento dell'Unione Europea, di rafforzare anche la NATO e rispettare efficacemente gli impegni assunti nel suo ambito.

La Commissione ha precisato, tuttavia, che l'obiettivo finale dell'EDAP non è porre le basi per la creazione di un esercito unico europeo o una duplicazione delle strutture e dei comandi militari già esistenti a livello nazionale e a livello NATO. L'EDAP si propone piuttosto di creare le condizioni per una maggiore cooperazione tra i diversi Stati Membri, così da efficientare la spesa militare e allo stesso tempo promuovere un settore industriale della difesa forte, innovativo e competitivo.

Al momento non vi sono indicazioni su come verranno gestiti i rapporti con il Regno Unito nel campo della ricerca in materia di difesa e sicurezza, anche se per i prossimi due anni Londra continuerà ad essere parte integrante dell'Unione e l'accesso ai finanziamenti e ai progetti comuni non dovrebbe essere precluso. A tal proposito si può richiamare l'esempio del Progetto Pilota nel campo della ricerca militare gestito dall'Agenzia Europea per la Difesa, che il 28 ottobre 2016 ha assegnato 1,4 milioni di euro di finanziamenti a tre progetti di ricerca, due dei quali vedono la partecipazione di entità britanniche: il consorzio relativo al progetto *Unmanned Heterogeneous Swarm of Sensor Platforms* (EuroSWARM), guidato dall'Università di *Cranfield*, e quello relativo al progetto *Standardisation of Remotely Piloted Aircraft System (RPAS) Detect and Avoid* (TRAWA), che vede la partecipazione di una società di consulenza del Regno Unito. Peraltro, la conclusione dei progetti è prevista per il 2018, cioè prima della presa di efficacia dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

³³ Vedi nota n. 16.

³⁴ In data 11 aprile 2017 la Commissione Europea ha adottato la 2017 *Financing Decision for the Preparatory Action on Defence Research* (PADR). La PADR, per la quale è stato finanziato un *budget* pari a 25 milioni di euro per il 2017, affronterà tre temi principali. Con il primo progetto si approfondiranno i benefici dei sistemi d'arma senza equipaggio e la loro relazione con i sistemi dotati di equipaggio. Il secondo progetto si occuperà di studiare i possibili miglioramenti e avanzamenti tecnologici relativi all'equipaggiamento del personale militare. L'ultimo progetto si occuperà di identificare un metodo o un processo in grado di raccogliere dati utili ad attività di previsione strategica nell'ambito tecnologico. La Commissione ritiene che la dotazione economica della PADR possa raggiungere un totale di 90 milioni di euro entro il 2020.

8. La cooperazione industriale nel settore della difesa europeo e il *procurement* militare

A livello industriale, la cooperazione tra imprese europee per la produzione di equipaggiamenti militari ha goduto di un discreto successo fin dagli anni Sessanta dello scorso secolo, nonostante si tratti di un settore per il quale, come si è detto, i Governi non sempre sono disposti ad una piena collaborazione.

Il primo progetto degno di nota fu quello per la produzione dello *SEPECAT Jaguar*, un aereo militare progettato per attaccare obiettivi a terra e impiegato per il supporto ravvicinato alle forze di terra; sviluppato in collaborazione tra Francia e Regno Unito negli anni Sessanta è stato impiegato dai due paesi produttori oltre ad India, Nigeria ed Oman.

Gli anni Settanta hanno visto la realizzazione del progetto *Panavia Tornado*, un caccia multiruolo realizzato in tre varianti: attacco al suolo, soppressione delle difese aeree e intercettore. Il *Panavia Tornado* è stato progettato e sviluppato dalla *Panavia Aircraft*, un'impresa multinazionale partecipata da Regno Unito (*British Aerospace*), Italia (*FIAT Aviazione*) e Repubblica federale tedesca (*Messerschmitt-Bölkow-Blohm*).

Attualmente uno dei migliori esempi di cooperazione nell'industria aeronautica, sia commerciale che militare e nell'industria spaziale, è quello del gruppo *Airbus* nato dal *merger* di imprese francesi, tedesche, spagnole e britanniche.

Per quanto riguarda la produzione missilistica, il *player* principale a livello europeo è il consorzio MBDA – *Airbus*, *BAE Systems* e *Leonardo*, che vede operare insieme imprese francesi, britanniche e italiane.

Il settore della difesa è uno dei pochi mercati che non ha beneficiato pienamente dell'integrazione nel mercato unico. Nel corso dei decenni, la produzione legislativa europea ha gradualmente abbattuto le barriere regolamentari e tariffarie che impedivano la circolazione delle merci tra Stati Membri; da questo processo di integrazione, il settore della difesa è rimasto in larga misura al di fuori, in quanto settore c.d. "escluso", fra l'altro, per la volontà degli Stati Membri di preservare il pieno controllo di una base industriale ritenuta strategica e dell'incapacità delle istituzioni europee di proporre una regolamentazione adatta alle specificità del settore. È possibile delineare tre aspetti e problematiche in relazione a questo fenomeno:

- a) la tendenza degli Stati Membri a rifornirsi in via prioritaria sul mercato nazionale;
- b) la presenza di barriere al trasferimento di beni per la difesa all'interno dell'Unione;
- c) le compensazioni industriali (*offset*).

La ragione di questa situazione sta nel fatto che l'acquisizione di materiali di difesa e di armamenti è differente da una qualsiasi altra acquisizione di beni da parte di una pubblica amministrazione, in quanto dalla difesa dipende la sopravvivenza stessa del Paese. Ciò crea una serie di necessità particolari, attinenti alla riservatezza delle informazioni e alla sicurezza degli approvvigionamenti, che spingono spesso gli Stati a fornirsi esclusivamente da produttori nazionali, così escludendo la concorrenza europea.

Questo fenomeno è giustificato, a livello normativo, dall'articolo 346, paragrafo 1, lettera b), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che così dispone: "... Ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure

non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari ...”.

Tuttavia, secondo uno studio³⁵ del *Center for Transatlantic Relations della John Hopkins University* del 2009, la tendenza più recente è, nei fatti, nella direzione di un crescente livello di competizione internazionale anche nelle assegnazioni di appalti nel settore della difesa.

Nel settembre 2004 la Commissione aveva pubblicato un Libro Verde sugli appalti pubblici in materia di difesa³⁶, mentre l’Agenzia Europea per la Difesa, proprio per agevolare gli appalti intracomunitari, aveva pubblicato nel 2005 un Codice di Condotta sull’approvvigionamento nel settore della Difesa³⁷.

Al fine di facilitare lo sviluppo di un Mercato europeo degli equipaggiamenti della difesa (*European Defence Equipment Market - EDEM*) competitivo e trasparente, l’Unione Europea ha adottato la Direttiva 2009/81/CE³⁸ che ha modificato le Direttive 2005/17/CE e 2004/18/CE e che mira a stabilire

³⁵ Bialos, J., Fisher, C., e Koehl, S., *Fortresses & Icebergs: the Evolution of the Transatlantic DefenceMarket and the Implications for U.S. National Security Policy*, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C., 2009.

³⁶ Libro Verde, Gli appalti pubblici della difesa, 23.09.2004, COM(2004)608 definitivo.

³⁷ *The Code of Conduct on defence procurement of the EU Member States participating in the European Defence Agency*, European Defence Agency, 21.11.2005. Disponibile al seguente [LINK](#).

³⁸ 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, GUUE L 216 del 20.08.2009. Tale direttiva stabilisce all’articolo 2 che essa si applica “... agli appalti aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza che hanno come oggetto:

a) la fornitura di materiale militare e loro parti, componenti e/o sottoassiemi;

b) la fornitura di materiale sensibile e loro parti, componenti e/o sottoassiemi;

c) lavori, forniture e servizi direttamente legati al materiale di cui alle lettere a) e b) per ognuno e tutti gli elementi del suo ciclo di vita;

d) lavori e servizi per fini specificatamente militari, o lavori e servizi sensibili...”.

Per quanto riguarda il settore della difesa e della sicurezza, la Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la Direttiva 2004/18/CE (GUUE L 94 del 28.03.2014) si applica solo in via residuale rispetto alla Direttiva 2009/81/CE. Infatti, la sottosezione 2, articolo 15, paragrafo 1, della Direttiva 2014/24/UE prevede che essa “... si applica all’aggiudicazione di appalti pubblici e ai concorsi di progettazione indetti nei settori della difesa e della sicurezza, fatta eccezione per i seguenti appalti:

a) appalti che rientrano nell’ambito di applicazione della direttiva 2009/81/CE...”. I successivi paragrafi 2 e 3 del medesimo articolo specificano che in qualsiasi caso la direttiva 2014/24/UE non si applica “... agli appalti pubblici e ai concorsi di progettazione non altrimenti esentati ai sensi del paragrafo 1, nella misura in cui la tutela degli interessi essenziali di sicurezza di uno Stato membro non possa essere garantita mediante misure meno invasive, ad esempio l’imposizione di condizioni intese a proteggere la riservatezza delle informazioni che le amministrazioni aggiudicatrici rendono disponibili in una procedura di aggiudicazione dell’appalto, come previsto nella presente direttiva.

Inoltre, in conformità dell’articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE, la presente direttiva non si applica agli appalti pubblici e ai concorsi di progettazione non altrimenti esentati ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo nella misura in cui l’applicazione della presente direttiva obbligherebbe lo Stato membro a fornire informazioni la cui divulgazione sia ritenuta contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza.

3. Qualora l’attribuzione e l’esecuzione dell’appalto pubblico o del concorso di progettazione siano dichiarate segrete o debbano essere accompagnate da speciali misure di sicurezza secondo le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti in uno Stato membro, la presente direttiva non si applica a condizione che tale Stato membro

un quadro normativo di riferimento chiaro anche in materia di appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza.

La direttiva ultima citata non riguarda però il fenomeno degli *offset* o compensazioni industriali nel settore della difesa³⁹ che viene invece affrontato nelle Linee Guida della Commissione del novembre 2010, nelle quali è dichiarato che gli *offset* “... sono misure restrittive che violano i principi fondamentali del Trattato perché discriminano gli operatori economici, i beni e i servizi di altri Stati membri e ostacolano la loro libera circolazione. Dal momento che violano le regole fondamentali e i principi del diritto primario dell’Unione Europea, la Direttiva non può permetterli, tollerarli o regolarli...”⁴⁰.

Ampliando la prospettiva oltre i confini dell’Unione Europea, la disciplina delle compensazioni industriali nel *procurement* militare è tutt’ora regolata in ambito WTO dall’*Agreement on Government Procurement* (GPA)⁴¹, che si propone di delineare un quadro efficace e trasparente di diritti e obblighi concernenti le leggi, i regolamenti, le procedure e le pratiche in materia di appalti pubblici. Entrato in vigore il 1° gennaio 1996, è un accordo multilaterale, legalmente vincolante solo per gli Stati appartenenti al WTO che l’hanno ratificato: attualmente, sono 47 tra cui i 28 Stati Membri dell’Unione Europea e gli Stati Uniti d’America.

Nonostante la Brexit, la cooperazione industriale nel settore della difesa potrebbe continuare senza subire eccessive conseguenze. Per un esempio pratico di come la cooperazione potrebbe proseguire si può fare riferimento al progetto per la costruzione degli *F-35*, caccia multiruolo monoposto, di 5° generazione, utilizzabili per ruoli di supporto aereo ravvicinato, bombardamento tattico e missioni di superiorità aerea prodotti dalla americana *Lockheed Martin*. Il progetto per lo sviluppo degli *F-35* è costato più di 40 miliardi di dollari statunitensi investiti principalmente dagli Stati Uniti e dal Regno Unito e la loro produzione coinvolge nove differenti nazioni a livello globale (Australia, Canada, Danimarca, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti).

9. L’impatto della Brexit sull’esportazione di beni militari e dual use

I prodotti *dual use*, o a duplice uso, sono quei prodotti, ivi inclusi *software* e tecnologie, che possono essere utilizzati per scopi sia civili che militari. Vi rientrano inoltre tutti i beni, compresi quelli intermedi, che possono essere utilizzati sia a fini non esplosivi, sia nella fabbricazione di armi nucleari o di altri

abbia determinato che gli interessi essenziali in questione non possono essere tutelati da misure meno invasive...”. La disciplina relativa agli appalti misti nel settore della difesa e sicurezza è stabilita nel successivo articolo 16 della sottosezione 2 della Direttiva 2014/24/UE.

³⁹ Quaderni IAI, *Le compensazioni industriali nel mercato della difesa e il caso indiano*, Alessandro Riccardo Ungaro, Edizioni Nuova Cultura, 2012: “... Le compensazioni industriali o partecipazioni industriali oppure, più comunemente *offsets*, sono tra le realtà più diffuse e controverse, sebbene poco approfondite, del mercato internazionale della difesa. Esse rientrano nella più ampia e articolata categoria del cosiddetto *countertrade*, ossia la multiforme modalità di scambio commerciale che avviene tra paesi o soggetti privati a livello internazionale. Le diverse tipologie contrattuali di *countertrade* sono: baratto, compensazione in senso stretto, contro-acquisto, *buyback*, compensazione triangolare, *switch commerciale* o finanziario, *debt-equity swap* e *offsets*. Più precisamente, questi ultimi non si configurano come uno scambio merce contro merce – tipico nei *countertrade* – ma, piuttosto, introducono alcune prestazioni accessorie, consulenza e assistenza tecnica, richieste dal paese importatore a quello esportatore e, nella maggior parte dei casi, riguardano prodotti ad alto contenuto tecnologico, spesso appartenenti al settore della difesa e aerospaziale...”.

⁴⁰ Commissione Europea, *Directorate General Internal Markets and Services*, Linee Guida sugli *offset*. Disponibili al seguente [LINK](#).

⁴¹ Il testo dell’*Agreement on Government Procurement* è disponibile al seguente [LINK](#).

congegni esplosivi nucleari. Tali beni sono soggetti ad uno stretto controllo per prevenire i rischi che possono rappresentare per la sicurezza internazionale. I controlli derivano da obblighi internazionali, tra cui, in particolare, la Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁴² sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori, la Convenzione sulle Armi Chimiche⁴³ e la Convenzione per le Armi Biologiche⁴⁴, e sono in linea con gli impegni concordati nei regimi di controllo delle esportazioni multilaterali.

A livello europeo, il regime di controllo delle esportazioni è disciplinato dal Regolamento (CE) no. 428/2009 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso⁴⁵ (di seguito, anche "Regolamento *Dual Use*"); esso stabilisce altresì un elenco di controllo comune dell'Unione e le regole per la sua attuazione. In base a tale regime, i prodotti elencati non possono lasciare il territorio doganale dell'Unione senza un'autorizzazione all'esportazione. Il regime di controllo è volto a garantire la conformità con gli impegni e le responsabilità internazionali dell'Unione, in particolare in materia di prevenzione della proliferazione nucleare. Il Regolamento *Dual Use* è direttamente applicabile in tutti gli Stati Membri, ivi incluso il Regno Unito, ed è al momento oggetto di riesame della Commissione, che nel settembre 2016 ha presentato una proposta legislativa per una revisione dei controlli delle esportazioni⁴⁶.

In aggiunta all'elenco comune dei prodotti a duplice uso soggetti a controllo indicati dall'Allegato I, il Regolamento *Dual Use* prescrive un'autorizzazione per l'esportazione di qualsiasi prodotto quando vi è motivo di ritenere che questo possa essere utilizzato in connessione con un programma di armamenti biologici, chimici, nucleari o di missili balistici, o per un uso militare in Paesi soggetti a un embargo sugli armamenti. Inoltre, in casi eccezionali, gli Stati Membri possono imporre controlli aggiuntivi su prodotti non elencati per motivi di sicurezza pubblica o di rispetto dei diritti umani. Infine, con l'eccezione di alcuni prodotti sensibili di cui all'Allegato IV (come i detonatori esplosivi azionati elettricamente), i prodotti a duplice uso possono essere liberamente scambiati all'interno dell'UE.

Il Regolamento *Dual Use* istituisce inoltre una rete di autorità competenti per il controllo delle esportazioni; coordinata dal gruppo di coordinamento dei prodotti a duplice uso, essa è preposta allo scambio di informazioni sui controlli delle esportazioni e sviluppa strumenti per supportare l'attuazione efficiente dei controlli.

Vi sono quattro tipologie di autorizzazioni per le esportazioni:

- a) le autorizzazioni generali di esportazione dell'UE (*EU General Export Authorizations - EU GEAs*), che permettono l'esportazione di taluni prodotti a duplice uso verso alcuni Paesi a determinate condizioni (si veda l'Allegato II del Regolamento *Dual Use*). Queste autorizzazioni riguardano, ad esempio:

⁴² UN Security Council Resolution 1540 (2004), S/RES/1540 (2004) del 28.04.2004.

⁴³ Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, aperta alle firme il 13.01.1993 ed entrata in vigore il 29.04.1997.

⁴⁴ Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione e immagazzinamento delle armi batteriologiche (biologiche) e sulle armi tossiche e sulla loro distruzione, aperta alle firme il 10.04.1972 ed entrata in vigore il 26.03.1975.

⁴⁵ Regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso, GUUE L 134 del 29.05.2009.

⁴⁶ Si veda il seguente [LINK](#).

- i. le esportazioni di taluni prodotti a duplice uso verso Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera e Stati Uniti;
 - ii. le esportazioni di alcuni prodotti a duplice uso per riparazione e sostituzione;
 - iii. le esportazioni temporanee di alcuni prodotti a duplice uso per mostre e fiere;
 - iv. le esportazioni di taluni prodotti nel settore delle telecomunicazioni e dei prodotti chimici con specifiche destinazioni;
- b) le autorizzazioni generali di esportazioni nazionali (NGEAs), che possono essere rilasciate dagli Stati Membri, purché coerenti con le EU GEAs esistenti e purché non si riferiscano a prodotti di cui all'Allegato II del Regolamento;
 - c) le autorizzazioni globali, che sono rilasciate dalle autorità nazionali per un esportatore e possono coprire più prodotti per più Paesi o utenti finali;
 - d) le autorizzazioni individuali, che sono rilasciate dalle autorità nazionali a un esportatore e coprono le esportazioni di uno o più prodotti a duplice uso per un utente finale o destinatario in un Paese terzo.

Nello specifico, gli Allegati al Regolamento *Dual Use* sono:

- a) Allegato I. Elenco comune dei prodotti a duplice uso soggetti a controllo. Questo elenco è stilato in conformità con gli obblighi e gli impegni accettati dagli Stati Membri all'atto dell'adesione ai pertinenti regimi internazionali di non proliferazione e di controllo delle esportazioni (ivi compresa l'intesa di *Wassenaar* per il controllo delle esportazioni di armi convenzionali e di prodotti e tecnologie a duplice uso), al regime di non proliferazione nel settore missilistico (*Missile Technology Control Regime* - MTCR), al Gruppo dei fornitori nucleari (*Nuclear Suppliers Group* - NGS) e al Gruppo Australia (*Australia Group* - AG) o all'atto della ratifica dei pertinenti trattati internazionali (quali la Convenzione sulle Armi Chimiche), ed è aggiornato conformemente agli sviluppi di tali regimi, accordi e trattati internazionali.
- b) Allegato II. Autorizzazioni generali di esportazione dell'Unione Europea (*EU General Export Authorizations*, EU GEAs), in base alle quali tutti i prodotti a duplice uso elencati, ad eccezione di quelli più sensibili, vengono esportati in Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera e Stati Uniti;
- c) Allegato IIIa. Modello ad uso di tutti gli Stati Membri per le autorizzazioni d'esportazione nazionali, globali e specifiche;
- d) Allegato IIIb. Modello ad uso di tutti gli Stati Membri per i formulari di autorizzazione ai servizi di intermediazione;
- e) Allegato IIIc. Elementi comuni per la pubblicazione delle autorizzazioni generali d'esportazione;
- f) Allegato IV. Elenco che sottopone a controlli più severi i trasferimenti intracomunitari dei prodotti a duplice uso più sensibili di cui all'allegato I.

Le restrizioni riguardano anche i servizi di intermediazione sui beni a duplice uso, ossia la negoziazione o l'organizzazione di transazioni dirette all'acquisto, alla vendita o alla fornitura di prodotti a duplice uso da un Paese terzo ad altro Paese terzo, nonché la vendita o l'acquisto di prodotti a duplice uso ubicati in Paesi terzi per il loro trasferimento verso un altro Paese terzo.

Oltre ai beni a duplice uso oggetto del Regolamento, vi sono anche prodotti a duplice uso controllati dalla legislazione nazionale del Regno Unito. Questi sono elencati nella lista *UK Dual-Use List*, che fa parte delle *UK Strategic Export Control Lists*, ossia liste che indicano i beni per i quali è necessaria una licenza per l'esportazione a fini "strategici".

In casi specifici, l'esportazione di prodotti a duplice uso può essere soggetta a ulteriori misure restrittive (sanzioni). Tali sanzioni sono attualmente applicate al commercio di prodotti a duplice uso con, tra gli altri, Corea del Nord, Iran e Siria.

10. L'impatto della Brexit sui controlli e divieti alle esportazioni

Il Regno Unito è parte contraente di vari accordi internazionali, come l'intesa di *Wassenaar*, il regime di non proliferazione nel settore missilistico (*Missile Technology Control Regime* - MTCR), il Gruppo dei fornitori nucleari (*Nuclear Suppliers Group* - NGS) ed il Gruppo Australia (*Australia Group* - AG). La presenza del Regno Unito in tali accordi non dipende dalla sua appartenenza all'Unione Europea; pertanto, la Brexit non avrà alcun impatto immediato sul regime dei controlli e divieti alle esportazioni britannico, in particolar modo per quanto riguarda il materiale militare.

Per quanto riguarda invece i prodotti a duplice uso, occorreranno probabilmente delle modifiche alle modalità secondo cui il Regno Unito e l'Unione Europea trasferiranno tali beni fra di loro. Come sopra detto, attualmente i prodotti a duplice uso non possono lasciare il territorio dell'Unione senza un'autorizzazione individuale o generale, ma vi è un'autorizzazione generale di esportazione che permette la circolazione di tali beni tra gli Stati Membri. Con la Brexit, le imprese dovranno ottenere autorizzazioni per esportare determinati prodotti a duplice uso tra l'Unione Europea e il Regno Unito, in assenza di diversi accordi specifici.

Quanto, invece, ai controlli sulle esportazioni statunitensi applicate al Regno Unito, è prefigurabile che questi non verranno influenzati dalla Brexit: infatti, gli Stati Uniti riconoscono il Regno Unito e gli altri Stati Membri come stati sovrani indipendenti e non come parte della più grande Unione Europea. Le imprese di tali Stati dovranno conseguentemente assicurarsi le necessarie autorizzazioni per la ri-esportazione di beni di origine statunitense o di dati tecnici richiesti dalla *Export Administration Regulations* (EAR) che regola l'esportazione di prodotti a duplice uso, o dalla regolamentazione statunitense sul traffico di armi a livello internazionale (*International Traffic in Arms Regulations* - ITAR), relativa agli articoli di difesa.

La "*special relationship*" di lunga durata tra USA e Regno Unito potrebbe peraltro rafforzarsi a seguito della Brexit. I due Stati hanno già firmato il *Defense Trade Cooperation Treaty*, che permette di commerciare determinati articoli di difesa senza necessità di una licenza di esportazione o di un'autorizzazione individuale, fornendo inoltre la base per un'esenzione dalla licenza per alcune esportazioni verso il Regno Unito. L'esenzione facilita la circolazione di articoli per la difesa tra Stati Uniti e Regno Unito e permette al Governo britannico e ad alcune aziende private di ricevere articoli o servizi di difesa di origine statunitense senza bisogno di autorizzazioni. Gli articoli di difesa di origine statunitense destinati al Regno Unito sono inoltre ammissibili ad un procedimento accelerato per ottenere un'autorizzazione, quando questa è prescritta.

In base alla EAR, il Regno Unito continuerà ad essere incluso nei Paesi del cosiddetto Gruppo A5, soggetti a minori controlli sulle esportazioni. Inoltre, alcune eccezioni all'obbligo di autorizzazione, come la *Strategic Trade Authorization* (STA), continueranno ad applicarsi per specifiche esportazioni, ri-esportazioni e trasferimenti che altrimenti necessiterebbero di un'autorizzazione.

11. Gli scenari del dopo-Brexit

È difficile pensare che in seguito alla Brexit i rapporti tra il Regno Unito e l'Unione non verranno regolati da alcun accordo sulle politiche di difesa e sicurezza. Pertanto, si può immaginare che per quanto lungo e complesso il negoziato possa essere, le parti dovranno trovare degli accordi sulla gestione

della collaborazione futura in questo campo. Anzi, un accordo *ad hoc* tra Regno Unito e Unione Europea nel settore della difesa e della sicurezza potrebbe avere ricadute positive per entrambe le parti.

Da un lato, esso stimolerebbe una maggiore cooperazione europea nel settore della difesa, o quantomeno “isolerebbe” il settore dalle possibili ricadute negative del negoziato commerciale. Dall’altro lato, consentirebbe al Regno Unito di portare avanti i progetti condivisi con l’Unione rimanendo coinvolto nel processo decisionale, con un quadro istituzionale che rifletterebbe una politica di “astensione costruttiva” sul modello dei vertici del Consiglio Europeo, come previsto dall’articolo 31 TUE. Ciò consentirebbe ai restanti Stati Membri di avviare iniziative più consistenti su alcune tematiche relative alla PSDC, come il lancio di una “cooperazione strutturata permanente” (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO) e la creazione di un quartier generale militare europeo al fine di rafforzare la protezione esterna.

Gli eventi degli ultimi mesi sembrano confermare l’intenzione di diversi Stati Membri di orientarsi nella direzione di uno scenario come quello appena accennato. In tal caso, la Brexit paradossalmente potrebbe offrire un nuovo inizio per il settore della difesa in Europa. Occorrerebbe però, anche un nuovo modello di *governance* della PSDC, che dovrà necessariamente partire dall’individuazione degli Stati Membri intenzionati a puntare su questo settore. In quest’ottica, il duo franco-britannico non potrebbe che essere ragionevolmente sostituito da un rafforzamento del legame tra Parigi e Berlino. Proprio il Governo tedesco ha manifestato recentemente la volontà di assumere un ruolo più attivo nel settore della difesa e della sicurezza comune come segnalato nel suo Libro Bianco sulle politiche di difesa⁴⁷.

Dal punto di vista britannico, la Brexit potrebbe indurre il Regno Unito a sfruttare l’uscita dall’Unione come un’opportunità per un approccio ancora più globale, sia in termini economici, sia in termini di *policy* della difesa e sicurezza. La *Strategic Defence and Security Review (SDSR)*⁴⁸ del Governo britannico del 2015 aveva tracciato un percorso in tal senso, ponendo particolare attenzione sulla necessità di coinvolgere maggiormente i Paesi dell’Oceano Indiano e più in generale quelli della regione asiatica. Non a caso, il documento aveva già posto in secondo piano il ruolo dell’Unione dando invece priorità ad altri rapporti considerati strategici, come la “*special relationship*” con gli Stati Uniti, le relazioni bilaterali con i *partner* europei ed il rafforzamento delle relazioni con alcune potenze emergenti, *in primis* Cina e India⁴⁹.

⁴⁷ White Paper 2016, *On German security policy and the future of the Bundeswehr*, The Federal Government.

⁴⁸ *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty*, United Kingdom. Disponibile al seguente [LINK](#).

⁴⁹ M. Dobrescu, *Brexit is likely to hinder Britain’s national security strategy*, 2016.