



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 50

LA DIFESA COMUNE EUROPEA AL TEMPO DEL COVID-19

Come per ogni altro aspetto della nostra struttura sociale, l'emergenza Covid-19 sta condizionando anche le attività del comparto della difesa, sia a livello interno che nei diversi ambiti di collaborazione in seno all'Unione europea. A livello nazionale, in tutta Europa (come nel resto del mondo), le forze armate sono state chiamate a dare un contributo all'emergenza sanitaria, mettendo a frutto capacità organizzative e competenze tecniche proprie dello strumento militare, con una serie di attività che vanno dalla distribuzione del cibo alla costruzione di ospedali, dal trasferimento dei malati alla produzione di dispositivi medici. In alcuni paesi, inoltre, alle forze armate è stato anche richiesto di svolgere compiti attinenti alla sicurezza interna e alla tutela dell'ordine pubblico, talvolta (come ad esempio in Italia) rafforzando una presenza già consolidata¹. Il contributo delle forze armate alla risposta alla crisi è tema ampiamente discusso anche a livello europeo. Il 6 aprile scorso si è svolto il primo confronto, in videoconferenza, a livello di ministri della difesa Ue, per discutere le implicazioni della pandemia nel settore. In quell'occasione i ministri hanno concordato di istituire, all'interno dello Stato maggiore UE, un gruppo di lavoro per facilitare il coordinamento delle attività delle forze armate nazionali a sostegno delle autorità civili nel contrasto al Covid-19. La struttura ha lo scopo di aiutare gli Stati membri nello scambio di informazioni, richieste e best practices, in contatto con la Nato, e di fornire indicazioni al Centro di coordinamento di risposta all'emergenza (ERCC) sul possibile utilizzo di strutture e capacità militari nelle attività di protezione civile europea. I ministri della difesa dei Paesi Ue si sono poi nuovamente riuniti il 12 maggio, continuando il lavoro sui quattro punti all'ordine del giorno: supporto degli assetti militari per il contrasto dell'emergenza, attività delle missioni internazionali, rafforzamento della resilienza alle minacce ibride (in particolare cyber e disinformazione), rafforzamento della cooperazione nella difesa (compresi gli aspetti finanziari legati al nuovo quadro bilancio Ue 2021/2027)². Alla seconda parte della riunione, dedicata alle prospettive della sicurezza globale e al partenariato internazionale, hanno partecipato anche il Segretario generale della Nato, Stoltenberg, e il Sottosegretario generale dell'Onu per le operazioni di pace, Lacroix.

¹ Sulle misure adottate in Italia nel comparto difesa nella prima fase dell'emergenza si veda il recente [dossier di documentazione](#) della Camera dei deputati. Alcuni elementi a livello Ue sono invece nel [dossier di documentazione](#) del Parlamento europeo.

² A seguire, il 13 maggio, si è riunito il Comitato militare Ue, a livello di Capi di Stato maggiore.

Le conseguenze dell'emergenza sulle missioni militari Ue

L'emergenza Covid-19 influenza ovviamente le attività delle missioni militari dell'Unione³. In più di un'occasione l'Alto Rappresentante Borrell ha sottolineato l'importanza di mantenere attiva la presenza delle missioni Ue, alcune delle quali, peraltro, oltre a svolgere il proprio mandato, hanno anche attivato interventi a sostegno dei paesi ospiti⁴. Borrell ha tuttavia annunciato che, come del resto sta accadendo per tutte le altre missioni della comunità internazionale, anche le missioni militari UE stanno subendo riduzioni del personale impiegato e delle attività svolte. Ciò riguarda soprattutto le missioni non esecutive, che hanno compiti di addestramento delle forze armate e di consulenza strategica, cioè attività che implicano maggiori contatti interpersonali. Sono state così sospese, per la presenza di personale contagiato le attività sia della missione EUTM Repubblica Centrafricana che della missione EUTM Mali (che opera con le forze armate maliane e degli altri paesi del *G5 Sahel Joint Force*). Per la missione EUTM Somalia si è arrivati a concludere, lo scorso 16 aprile, le attività di formazione che erano in corso di svolgimento⁵. Situazione diversa per l'operazione EUFOR Althea, in Bosnia Erzegovina⁶ e per l'operazione EUNAVFOR Atalanta, attiva nel contrasto alla pirateria nelle acque della Somalia⁷. Secondo le parole dell'Alto Rappresentante, queste operazioni sono invece completamente operative, "al 100%", nonostante la diffusione del contagio, anche grazie e protocolli per la riduzione dei contatti (come il rifornimento in mare delle navi di Atalanta, per evitare di entrare in porto)⁸. C'è poi l'ultima arrivata tra le missioni Ue, cioè EUNAVFOR Irini, operazione esecutiva nel Mediterraneo per l'attuazione dell'embargo delle armi verso la Libia⁹. La decisione politica sull'avvio della missione è stata presa dal Consiglio Ue il 31 marzo, ultimo giorno utile per evitare soluzioni di continuità con l'operazione Sophia, di cui Irini, pur con un diverso mandato, ha preso il posto (mutuandone anche la catena di comando, sempre guidata dall'Italia). A seguire, il processo di "generazione della forza", cioè l'effettiva messa a disposizione degli assetti e del personale necessari a svolgere il mandato, è stato molto rallentato dall'emergenza sanitaria (oltre che da alcuni nodi politici). Irini è comunque operativa dalla fine di aprile, quando gli Stati che si

³ Le missioni militari Ue attualmente attive sono sei: tre sono operazioni esecutive, hanno cioè un mandato che consente azioni coercitive e combattimenti (EUFOR Althea, EUNAVFOR Atalanta e EUNAVFOR Irini), mentre le restanti svolgono compiti di addestramento delle forze armate e consulenza dei vertici politico-militari (EUTM Mali, EUTM Repubblica Centrafricana e EUTM Somalia).

⁴ Si tratta di interventi evidentemente ancora più rilevanti nel momento in cui la situazione interna di questi paesi, già fragile, a causa dell'emergenza è a rischio di ulteriore peggioramento. Queste attività sono riportate dai siti delle singole missioni e anche in *Dernières nouvelles des missions et opérations de maintien de la paix de l'Ue*, (4 maggio), su www.bruxelles2.ue

⁵ Si tratta del corso di formazione di fanteria leggera (per cento militari somali) e del corso per la formazione dei formatori (venti unità). Si può ricordare che la missione EUTM è guidata, dal 2014, dall'Italia (dal mese di agosto del 2019 il comandante è il generale Antonello De Sio).

⁶ L'operazione EUFOR Althea è stata avviata nel dicembre del 2004 ed è la missione militare Ue di più lunga durata. Il suo compito principale è garantire la sicurezza e la stabilità della Bosnia-Erzegovina, assicurando l'implementazione degli accordi di pace di Dayton. Oltre a questo, svolge attività di formazione delle forze armate locali e sostiene i programmi di controllo delle armi e di sminamento del paese. Althea è l'unica operazione Ue svolta in collaborazione con la Nato, secondo i cosiddetti accordi *Berlin plus*. Il comando dell'operazione è presso il quartier generale dell'Alleanza atlantica in Europa, in Belgio.

⁷ EUNAVFOR Atalanta, avviata nel dicembre del 2008, protegge gli aiuti umanitari diretti in Somalia e assicura la libertà di navigazione alle imbarcazioni commerciali che operano nella zona. Il comando dell'operazione, inizialmente stabilito nel Regno Unito, è stato nel 2019 spostato presso la base di Rota, in Spagna.

⁸ Vedi il [comunicato](#) del 27 aprile del comando della missione.

⁹ Sull'istituzione di Irini si può vedere il recente [dossier di documentazione](#) del Senato della Repubblica.

erano impegnati a partecipare (o perlomeno alcuni di essi) hanno messo a disposizione i primi assetti (in uno scenario in cui la crisi libica peggiora di giorno in giorno)¹⁰.

Sempre sul fronte delle missioni internazionali, si può anche segnalare che, quasi in contemporanea con l'istituzione di Irini, è stata deciso anche l'avvio di una nuova operazione che vede coinvolti numerosi paesi europei, anche se al di fuori del perimetro istituzionale Ue. Si tratta dell'operazione Takuba, a guida francese, in Mali, che, dopo alcuni rinvii, ha visto formalmente la luce lo scorso 27 marzo. Secondo i programmi, l'operazione dovrebbe acquisire una prima capacità operativa sin dall'estate 2020, con l'obiettivo di un dispiegamento completo all'inizio del 2021. Anche in questo caso l'emergenza sanitaria rende più complesso l'avvio effettivo della missione, nonostante sul terreno vi sia già un consistente presenza militare francese¹¹.

Il nuovo quadro finanziario pluriennale e la cooperazione industriale

L'emergenza Covid-19 è esplosa in un momento cruciale del negoziato per il nuovo bilancio Ue 2021/2027, di cui, dopo alcuni appuntamenti mancati, si prevedeva la conclusione proprio entro i primi mesi dell'anno. In questo nuovo scenario, la Commissione ha ricevuto il mandato a presentare un nuovo progetto, che dovrebbe essere noto entro il mese di maggio¹². L'attenzione sarà ovviamente tutta concentrata sulle misure di sostegno agli Stati e alle economie nazionali, ma la nuova proposta dovrà comunque occuparsi dell'intero bilancio Ue, e dunque anche alla difesa. Nella proposta originaria, la Commissione (Juncker) aveva attribuito un notevole rilievo a questi temi, prevedendo per la prima volta un capitolo autonomo per "Sicurezza e difesa", con risorse per oltre 24 miliardi,

¹⁰ La missione ha iniziato ad operare con una fregata francese e un aereo di pattugliamento messo a disposizione dal Lussemburgo. A breve dovrebbero entrare in azione altri due assetti navali e altri due assetti aerei, cui dovrebbero poi aggiungersi altre tre navi e altri tre aerei, dispiegati per un periodo temporaneo. come ha spiegato, il 29 aprile, il portavoce dell'Alto Rappresentante. I mezzi dovrebbero essere forniti, tra gli altri, da Grecia, Germania e Polonia. Anche l'Italia dovrebbe fornire a breve il proprio contributo (previa approvazione parlamentare). Qualche preoccupazione per la missione potrebbe derivare dalla minaccia di Malta di ritirarsi dalla missione e di opporsi al finanziamento di alcune spese comuni dell'operazione, tra cui quelle relative allo sbarco delle persone salvate in mare (sul punto *Nuage noir sur l'opération Irini. Malte brandit la menace d'un veto. A posteriori*, (10 maggio) su www.bruxelles2.eu). Sempre con riferimento alle conseguenze dell'emergenza COVID 19, si può ricordare che, nel momento dell'accordo sull'avvio di Irini, l'Italia ha notificato che per i primi quattro mesi non potrà accettare migranti, a causa della crisi sanitaria in corso. Il governo libico riconosciuto a livello internazionale (GNA) ha più volte criticato la decisione Ue di avviare la missione, ritenendo che questa essa, operando solo nel contrasto al traffico delle armi via mare, favorirebbe le forze del generale Haftar (LNA), che possono invece più facilmente rifornirsi anche via terra (dal confine egiziano) e via aerea. La posizione, espressa recentemente anche con una lettera al Presidente del Parlamento europeo, per quanto riguarda l'Italia è stata ribadita dal vice premier Maiteeg all'Ambasciatore Buccino (Agenzia Nova, 4 maggio) e poi direttamente da Serraj in un'intervista al Corriere della Sera dello scorso 8 maggio.

¹¹ Alla missione partecipano per ora 11 paesi, di cui nove membri Ue (Francia, Belgio, Estonia, Germania, Paesi bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Svezia, oltre alla Danimarca, che non partecipa alle iniziative PSDC) più Norvegia e Regno Unito. Il personale militare dovrebbe essere composto principalmente da forze speciali, come si legge nella dichiarazione firmata dagli Stati, per "agire rapidamente e adattarsi all'evoluzione della minaccia rappresentata dai gruppi terroristici". Sulla missione vedi anche *Task Force Takuba: An Illustration of European Solidarity?* su www.finabel.org, e, in particolare sui rinvii per il suo avvio, *La task-force Takuba est créée. Une déclaration signée à onze. Quelques-uns s'engagent* su www.bruxelles2.eu. Si può notare che tutti i paesi che prendono parte a Takuba (con l'eccezione della Repubblica ceca) sono componenti dell'Iniziativa europea di intervento rapido (*European Intervention Initiative*), avviata, sempre sotto la guida francese, nel giugno del 2018. L'Italia è entrata a far parte del formato nel settembre del 2019. Il segretariato permanente dell'iniziativa è istituito presso il ministero della difesa francese (www.defense.gouv.fr).

¹²Sulle misure Ue di contrasto al Covid-19 vedi i [dossier](#) di documentazione del Senato della Repubblica, in continuo aggiornamento.

per rifinanziare strumenti già esistenti (come il Fondo per la sicurezza interna e il Meccanismo europeo di protezione civile), ma anche per significative innovazioni, a partire dal Fondo europeo per la difesa¹³.

In attesa di sapere di quante risorse sarà dotato, nel prossimo bilancio, tale strumento¹⁴, alcune iniziative di cooperazione industriale sono comunque già in corso. Con le risorse già disponibili per il 2014/2020, infatti, la Commissione ha istituito alcuni strumenti finanziari che consentono di sostenere progetti sia sul versante della ricerca (in particolare l'*Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa, PADR*) che su quello dello sviluppo industriale (*Programma di sviluppo del settore industriale della difesa, EDIDP*). Tra i progetti finanziabili con questi strumenti finanziari non mancano peraltro quelli che potenzialmente potrebbero effetti significativi nel facilitare una risposta coordinata europea a emergenze sanitarie o pandemie. Nel [bando EDIDP per il 2020](#), appena pubblicato nella sua prima versione, tra le azioni finanziabili c'è ad esempio un capitolo specifico per la componente di protezione NBC¹⁵.

Anche nell'ambito della Cooperazione strutturata permanente (PESCO) non mancano iniziative in grado di rafforzare (se non adesso almeno per il prossimo futuro) le capacità militari europee di risposta a crisi di salute pubblica¹⁶. La più significativa è il progetto della mobilità militare che ha lo

¹³Le risorse previste per il comparto difesa e sicurezza ammontavano (a prezzi costanti) a 24 miliardi e 323 milioni di euro, di cui quasi 11 miliardi e mezzo per il Fondo europeo per la difesa. Il fondo sostiene progetti di collaborazione industriale, che devono prevedere la partecipazione di almeno tre soggetti, stabiliti in almeno tre differenti Stati membri (o paesi associati). L'intento è rafforzare la base industriale europea, garantendo economie di scala e riducendo la frammentazione e la duplicazione dei prodotti. La quota di finanziamento Ue varia a seconda del tipo di progetto, è aumentata se si tratta di progetti PESCO, e può arrivare al 100% per i progetti di ricerca. Oltre alle risorse di cui si proponeva l'inserimento nel bilancio, si deve considerare anche il nuovo Strumento europeo per la Pace, che consentirebbe (al fuori del bilancio Ue) di finanziare una percentuale più elevata (intorno al 40%) dei costi per le missioni militari Ue (attualmente coperti con fondi Ue tra il 5 e 15% delle spese). In questo modo gli Stati sarebbero incentivati a mettere a disposizione maggiore personale e maggiori assetti (che per il resto sono pagati dal singolo Stato partecipante). Il meccanismo dovrebbe anche garantire che i finanziamenti Ue siano disponibili in via permanente, favorendo una programmazione più adeguata e un dispiegamento più rapido delle truppe. Il fondo sarebbe poi utilizzabile per finanziare le operazioni di *peace keeping* condotte in Africa da altre organizzazioni regionali e internazionali (in particolare dall'Unione africana) ma anche per sostenere a livello bilaterale iniziative di singoli stati africani.

¹⁴Le proposte della Commissione, nonostante il sostegno del Parlamento europeo, avevano già visto un deciso ridimensionamento dal punto di vista finanziario nei più recenti passaggi delle trattative sul nuovo QFP. Già a dicembre 2019, la presidenza di turno finlandese, nell'ambito di una complessiva riduzione delle ambizioni del bilancio comune, aveva proposto di dimezzare le risorse per il Fondo per la difesa (oltre che di ridurre i fondi per mobilità militare e Strumento europeo per la pace). La prospettiva non è cambiata quando il compito di condurre le trattative è stato affidato al Presidente del Consiglio, Michel, che ha presentato proposte altrettanto timide, sui temi della difesa, al Consiglio europeo del 21 febbraio scorso.

¹⁵Attraverso questo strumento l'Ue intende così finanziare progetti cooperativi, che coinvolgano soggetti industriali di diversi paesi, per sostenere lo sviluppo di capacità militari batteriologiche (in particolare nell'ambito dell'immunoterapia).

¹⁶La cooperazione strutturata permanente è stata avviata nel dicembre del 2017. Gli Stati partecipanti (attualmente 25, cioè tutti meno Danimarca e Malta) hanno assunto una serie di impegni più vincolanti (aumento a medio termine della spesa per la difesa al 2% sul Pil, con una quota del 20% di ricerca; ravvicinamento degli strumenti di difesa, armonizzando l'identificazione dei bisogni militari; programmi comuni di equipaggiamenti ecc.). Alla cooperazione possono essere invitati a partecipare anche paesi terzi, secondo condizioni solo in parte già definiti (in vista dell'accordo sulle future relazioni col Regno Unito). Il Consiglio Ue ha poi definito un vero e proprio "ciclo" della cooperazione strutturata (ad oggi annuale, ma probabilmente destinato a diventare biennale), con scadenze relative alla realizzazione e alla verifica dei progetti. Il primo passaggio è la pubblicazione dell'invito a presentare nuovi progetti. La selezione dei progetti è prima compiuta dal Servizio di azione esterna (coadiuvato dallo Stato Maggiore Ue e dall'Agenzia europea della difesa) e poi ratificata a livello politico dal Consiglio. A gennaio di ogni anno gli Stati partecipanti devono

scopo di facilitare la mobilità degli assetti militari nel territorio europeo (dunque anche in caso di calamità o di emergenze sanitarie) e che è considerato così rilevante da ricevere risorse dedicate direttamente nel bilancio Ue¹⁷. L'Italia è poi capofila del progetto denominato "[Pacchetto per il dislocamento della capacità di soccorso militare nelle emergenze](#)", cui partecipano pure Austria, Croazia, Grecia e Spagna, per l'assistenza alle popolazioni, sia all'interno che all'esterno dell'Unione, in caso di disastri naturali e pandemie. Per il contrasto alle minacce chimiche e batteriologiche (oltre che radiologiche e nucleari) si possono poi segnalare, sempre tra i progetti Pesco già approvati, il [Poligono di addestramento per la difesa CBRN](#) (coordinato dalla Romania, con la partecipazione di Italia e Francia), con il quale si intendono avviare percorsi formativi comuni, tra le diverse forze armate e il progetto [Sorveglianza CBRN](#) (guidato dall'Austria, con Croazia, Francia, Ungheria e Slovenia), per istituire un sistema di rilevazione di queste minacce. Altri progetti sono stati approvati nel settore medico, a conferma che, per usare le parole dell'Alto Rappresentante Borrell in una recente [intervista](#), "la salute è diventata una parte essenziale del sistema della sicurezza". Tra questi c'è il progetto del [Comando medico europeo](#), coordinato dalla Germania (con altri 9 paesi, tra cui l'Italia)¹⁸, che intende istituire una capacità a livello europeo per coordinare le risorse mediche delle forze armate nazionali, e il [Centro di formazione medica per le operazioni delle forze speciali](#), presentato da Polonia e Ungheria.

Covid-19 e sicurezza internazionale

C'è infine il tema, ovviamente di più ampio respiro, delle conseguenze della crisi sanitaria sugli assetti geopolitici mondiali, su cui si è in queste settimane aperto un ampio dibattito a livello internazionale¹⁹. Pure nelle diverse prospettive, tutte le previsioni concordano sul fatto che l'emergenza sanitaria in corso (e la possibilità che essa possa riproporsi in futuro) non invertirà di certo la tendenza al peggioramento del quadro strategico internazionale. Ciò comporta conseguenze anche per le questioni più specificatamente relative alla difesa e alle forze armate. Per queste intanto si presenta (o ri-presenta) una questione per così dire "esistenziale". A fronte del notevole impegno e

aggiornare il proprio Piano di implementazione nazionale, indicando le attività che hanno svolto per l'avanzamento per i progetti di cui fanno parte. Entro il mese di aprile, l'Alto Rappresentante presenta il suo rapporto annuale, sulla base del quale il Consiglio procede alla revisione annuale dei progetti, verificando che gli Stati partecipanti stiano assolvendo agli impegni assunti. Nel quadro della PESCO sono stati fino ad ora approvati, tra il 2018 e il 2019, 47 progetti di cooperazione (poi divenuti 46) in sei diversi ambiti: formazione e logistica; settore terrestre, settore marittimo, sistemi aerei, cyber e sistemi interforze e abilitanti. L'Italia partecipa a 26 progetti ed è capofila di 9. Anche prima dell'emergenza COVID 19 era previsto che nel 2020 non fossero approvati nuovi progetti, sia perché l'alto numero dei progetti già approvati, sia perché quest'anno si conclude il primo ciclo di programmazione Pesco e parte dunque una riflessione sui prossimi sviluppi.

¹⁷Nel progetto orinario, per oltre 5 miliardi e mezzo. Il progetto, cui partecipano 24 Stati Ue, coordinati dai Paesi Bassi, interviene sia sul versante delle infrastrutture (individuando gli assi di trasporto strategici e adeguandoli alle esigenze militari) che delle procedure amministrative (semplificando la burocrazia necessaria all'attraversamento delle frontiere). Sul progetto si è espressa anche la Commissione Difesa del Senato, con una [risoluzione](#) favorevole con condizioni, il 5 dicembre 2018. Sul tema si può vedere anche un recente [dossier di documentazione](#) del Parlamento europeo.

¹⁸ Il progetto intende assicurare una gestione coordinata, in chiave di interoperabilità, dei servizi medico militari, e anche facilitare l'approvvigionamento dei dispositivi medicali e armonizzare gli standard nazionali, nella prospettiva di una possibile futura generazione comune di risorse medico- militari. Su questo e sugli altri progetti Pesco, sottolineando criticamente che, se già operativi, alcuni dei progetti approvati sarebbero risultati utili nell'attuale pandemia vedi *Le demi-échec de la coopération structurée permanente se profile*, (12 maggio) su www.bruxelles2.eu.

¹⁹ Tra i tanti interventi si possono perlomeno citare quelli di Kissinger (*The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order*, sul Wall Street Journal del 3 aprile), dell'Alto Rappresentante Ue [Borrell](#) e la serie di contributi *Covid-19 e la sicurezza internazionale* su www.iai.it.

dei significativi risultati raggiunti nel contrasto all'emergenza, il rischio, rilevato da più parti, è di trascurare quelli che comunque rimangono i compiti essenziali dello strumento militare, cioè difesa, deterrenza e capacità di intervento nelle crisi internazionali. Rispetto all'assolvimento di questi compiti, però, come già accennato, non è difficile immaginare una più o meno drastica riduzione di risorse, con tutte le conseguenze in termini di ridotta operatività e incerta programmazione. Tutto ciò prospetta scenari poco rassicuranti, rispetto all'ampiezza e alla varietà delle minacce che incombono sull'Unione, a partire dal suo immediato vicinato. Resta da sperare, come fanno alcuni analisti, che le difficoltà (anche finanziarie) dell'Ue e degli Stati membri rappresentino almeno uno stimolo per rafforzare tutti gli strumenti di cooperazione già disponibili e per accelerare quelli in fase di sviluppo²⁰. Discorso analogo si potrebbe per la base industriale e tecnologica della difesa, che, con le sue particolari caratteristiche, potrebbe essere inclusa nelle misure di politica economica per il sostegno e il rilancio del tessuto economico europeo, cogliendo così l'opportunità di una ristrutturazione e di un rafforzamento, sempre in chiave cooperativa²¹.

13 maggio 2020

A cura di Federico Petrangeli

²⁰ Vedi ad esempio il dossier *Covid-19: quali effetti sulle politiche di difesa in Europa*, su www.iai.it.

²¹ Così S.Becker, C.Mölling e T.Schütz, *Deterrence and Defense in Times of COVID-19*, su <https://dgap.org/en>. Nello stesso senso l'appello degli esperti dell'*Armament Industry European Research Group*, rilanciato anche in Italia (*L'Europa della difesa non sia vittima del grande lockdown*, www.affarinternazionali.it).