



Servizio Studi  
Servizio delle Commissioni  
permanenti e speciali

## Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 62

### ***IL CONSIGLIO UE DEL 20 NOVEMBRE: LA SECONDA FASE DELLA PESCO, L'AVVIO DELLO STRATEGIC COMPASS E GLI ALTRI TEMI DELLA DIFESA COMUNE EUROPEA.***

*Mentre ancora non si risolve lo stallo tra gli Stati membri sul bilancio 2021-2027 e su Next generation Ue (cruciali anche nel settore difesa e sicurezza, a cominciare dal Fondo europeo per la difesa), il Consiglio del 20 novembre, di nuovo riunito in videoconferenza, ha affrontato un ordine del giorno molto denso sui diversi temi della difesa europea. È stata intanto approvata la Revisione strategica della cooperazione strutturata Pesco, che può dunque procedere nella sua seconda fase (2021-2025), dopo che, a inizio novembre, erano state finalmente definite le regole per la partecipazione ai progetti degli Stati terzi. Il Consiglio ha anche avviato, con la condivisione dei primi documenti di intelligence, il processo di elaborazione dello Strategic compass (di cui si prevede l'approvazione nel primo semestre del 2022), documento per promuovere una visione condivisa delle minacce all'Ue e della sua capacità di farvi fronte. I ministri della difesa sono stati anche aggiornati sullo stato del negoziato per lo Strumento europeo per la pace, che ha lo scopo di facilitare il finanziamento delle missioni militari e consente, per la prima volta, di fornire anche "equipaggiamenti letali", nell'ambito delle missioni internazionali di addestramento. I ministri hanno anche discusso gli esiti del primo ciclo completo della Revisione annuale coordinata sulla difesa (Card), e hanno approvato il bilancio 2021 dell'Agenzia europea per la difesa (oltre che il suo piano di lavoro fino al 2023). Il Consiglio ha poi discusso della revisione della struttura di comando e controllo delle missioni militari Psdc (embrione di un futuro possibile "quartier generale" Ue) e ha preso positivamente atto della decisione francese di mettere a disposizione il porto di Marsiglia per l'attracco delle navi intercettate dagli assetti di Irini a violare l'embargo di armi verso la Libia. La riunione del 20 novembre segna anche una piccola novità di vista procedurale: per la prima volta, l'agenda di una riunione tra Ministri della Difesa prevedeva - come accade normalmente per le altre riunioni settoriali - un punto "Affari correnti", dedicato alle questioni urgenti del settore della difesa (in questo caso, tra l'altro, gli sviluppi della situazione in Libia, Mali ed Etiopia). È un altro piccolo passo verso la formalizzazione di un vero e proprio Consiglio Ue Difesa, che possa superare l'attuale configurazione ibrida (Consiglio Affari Esteri "in formato Difesa"). Il Consiglio è stato peraltro preceduto - in maniera piuttosto inconsueta, visti i Paesi coinvolti - da un vivace scambio di opinioni franco-tedesco sulle prospettive future della difesa europea. In un articolo pubblicato il 2 novembre, il giorno prima delle elezioni americane, la ministra della difesa tedesca Kramp-Karrenbauer aveva ricordato che, quale che fosse stato il nuovo inquilino della Casa Bianca, l'Ue non avrebbe potuto dimenticare la sua dipendenza dagli Stati Uniti per la propria sicurezza (incluso lo strumento nucleare), giudicando "illusorie" le ambizioni di autonomia strategica in quest'ambito. A distanza di due settimane (il 16 novembre), in una lunga intervista pubblicata parzialmente anche in Italia, Macron ha giudicato quella posizione "un controsenso", non condiviso da Merkel, e ha ribadito l'urgenza per l'Ue, nonostante l'elezione di Biden, di perseguire con decisione sulla strada della*

"sovranità", anche nei settori della sicurezza e difesa. Lo stesso giorno, anche per ripristinare il tradizionale asse franco-tedesco, nel dibattito sono intervenuti anche i due ministri degli esteri che (sul Washington Post) hanno ricordato che, per l'Unione, investire sulla propria sicurezza significa anche avere un rapporto transatlantico più equilibrato. Nel frattempo, sempre in tema, si segnala il documento pubblicato dal gruppo parlamentare SPD al Bundestag, dedicato al possibile, futuro, "28esimo esercito".

## 1. La revisione strategica della cooperazione strutturata permanente

La videoconferenza dei ministri della difesa ha fissato, nelle sue [conclusioni](#) (formalmente approvate con una separata procedura scritta) gli orientamenti politici finalizzati a guidare la seconda fase della cooperazione rafforzata, dal 2021 al 2025. Il processo di revisione, avviato alla fine dello scorso anno, ha ricevuto uno stimolo decisivo dalla posizione comune dei c.d. "Pesco 4" (Italia, Germania, Francia e Spagna), formalizzata lo scorso giugno da una [lettera](#) dei quattro ministri della difesa. Sul tema è intervenuto recentemente anche il Parlamento europeo, con una [raccomandazione](#) che (anche se approvato con uno strettissimo margine) punta al rafforzamento della cooperazione (e propone l'elaborazione di un vero e proprio *Libro bianco* su sicurezza e difesa dell'Unione).

Restano immutati gli **impegni ambiziosi e più vincolanti** assunti dai 25 Stati Ue (tutti tranne Danimarca e Malta) nel momento in cui hanno deciso di partecipare alla Pesco e cioè:

- aumentare l'ammontare, ma anche la qualità delle spese per la difesa (privilegiando ad esempio gli investimenti);
- riavvicinare gli strumenti militari nazionali;
- rafforzare la disponibilità, interoperabilità, flessibilità e schierabilità delle forze;
- colmare le lacune capacitive esistenti;
- partecipare allo sviluppo di programmi comuni di equipaggiamento.

La revisione strategica ha l'obiettivo di superare i limiti mostrati dalla cooperazione nei suoi primi tre anni di attività. Il presupposto del documento, infatti (come del resto già evidenziato dal Consiglio di giugno), è che i progressi compiuti per realizzare tali impegni "non sono stati sufficienti", in particolare "per quanto riguarda gli impegni operativi e quelli attinenti all'approccio collaborativo europeo". Occorrono dunque maggiori sforzi da parte degli Stati, che dovrebbero essere facilitati anche dall'elaborazione dello *Strategic Compass* (su cui più avanti). Per accompagnare questo percorso il Consiglio propone in primo luogo un cambiamento di metodo. Si tratta di individuare **obiettivi misurabili** nell'attuazione degli impegni, fissando **indicatori di progresso** e introducendo **incentivi** di risultato per incoraggiare gli sforzi, soprattutto nell'ambito più carente, che è appunto quello operativo. Per garantire questa attività di *benchmarking* sarà necessario garantire maggiori occasioni di confronto, su base regolare, per discutere a livello di Comitato politico e di sicurezza e di Coreper sui progressi compiuti. In questo modo si instaurerebbe una sorta di "controllo reciproco" tra gli Stati, che si auspica possa innescare circuiti virtuosi. Sul **versante finanziario**, il Consiglio ritiene necessario valorizzare tutti i possibili strumenti di sostegno del bilancio Ue ed esaminare incentivi finanziari compatibili con le norme Ue e nazionali. Per quanto riguarda gli **aspetti industriali**, si rinnova l'invito agli Stati ad utilizzare maggiormente

gli strumenti cooperativi e a promuovere l'apertura nelle catene di approvvigionamento transfrontaliero, in particolare per le piccole e medie imprese. Per le **missioni militari** (che sono il primo banco di prova delle effettive capacità operative comuni), il Consiglio sottolinea infine l'esigenza di migliorare il finanziamento, aumentando il contributo comune (anche con lo Strumento europeo per la pace, *su cui più avanti*), gestendo anche in modo più sistematico, e a livello più politico, il tema cruciale della "generazione della forza", cioè dei contributi nazionali necessari all'avvio delle missioni.

Il Consiglio è intervenuto anche sul **ciclo della programmazione Pesco**. In tre diverse tornate (tra novembre 2018 e novembre 2019), il Consiglio Ue ha già approvato ben **47 progetti** (di cui uno però è stato appena chiuso) articolati in sette diversi settori: formazione e logistica; settore terrestre; settore marittimo; sistemi aerei; cyberdifesa, comando controllo e comunicazione; sistemi abilitanti e interforze; spazio. Alcuni di questi progetti sono indubbiamente di grande rilievo, procedono più o meno rapidamente nel loro sviluppo, hanno finanziamenti supplementari rispetto alle risorse nazionali (sul bilancio Ue o grazie ai bandi EDIDP)<sup>1</sup>, e magari hanno acquisito nuova attenzione perché finalizzati a rafforzare le capacità di gestione delle emergenze sanitarie (come il progetto sul Comando medico europeo o quelli nel settore della difesa chimico-batteriologicala). Altri, invece, e parecchi, non sembrano in grado di fornire un grande contributo a colmare le lacune capacitive Ue, sono rimasti ancora poco più che sulla carta o hanno già accumulato pesanti ritardi.

Per la seconda fase il Consiglio prova dunque a far tesoro delle lezioni apprese. Per i progetti esistenti si cerca di operare una razionalizzazione: gli Stati riconoscono la necessità di fondere o raggruppare progetti simili e di chiudere quelli che non potranno raggiungere gli obiettivi previsti. Per i progetti futuri **viene modificata la scansione temporale del ciclo di programmazione Pesco**, che da annuale diventa biennale (anche se con possibili finestre intermedie in casi particolari), con l'obiettivo di ridurre il numero dei progetti e di aumentarne la qualità. Viene rimarcata la possibilità che il segretariato Pesco possa "suggerire idee per nuovi potenziali progetti", in modo da indirizzare gli Stati verso i settori in cui sono più profonde le lacune capacitive europee. Il bando per la presentazione verrà presentato nel mese di luglio degli anni pari (quindi nel 2022 e nel 2024), con la scadenza ad ottobre. La selezione dei progetti (da parte del Consiglio, coadiuvato da Alto Rappresentante e Comitato militare Ue) avverrà entro il mese di maggio dell'anno successivo (quindi nel 2023 e nel 2025). Nuovi progetti potranno essere approvati, in via transitoria, nel 2021, con il bando pubblicato a marzo e la scelta entro novembre (anche per recuperare il bando saltato nel 2020). Resta invece annuale l'obbligo, per gli Stati, di presentare (entro il 10 marzo e non più entro gennaio) il **Piano nazionale di implementazione**, in cui esporre, con uno sforzo maggiore di trasparenza, i progressi compiuti nei diversi progetti cui il Paese partecipa. Ad anni alterni il piano nazionale dovrà essere corredato (novità della seconda fase) da una "dichiarazione politica di alto livello", che, sotto diretta responsabilità dei vertici di governo, definisca i principali obiettivi raggiunti e le priorità nazionali di sviluppo. Resta annuale anche il **Rapporto dell'Alto rappresentante** sull'implementazione generale della Pesco (entro luglio),

---

<sup>1</sup>Cioè dei fondi del Programma di sviluppo industriale della difesa, che ha anticipato, insieme all'Azione preparatoria sulla ricerca (PADR), il Fondo europeo della difesa. Su questi si veda il [dossier di documentazione](#) del Senato.

in vista delle raccomandazioni che il Consiglio può assumere nella sua riunione (ormai istituzionalizzata) di novembre.

Le conclusioni del Consiglio individuano anche una **lista di 26 progetti**, tra quelli già approvati, che sono considerati **suscettibili di produrre risultati concreti entro il 2025** (quindi non necessariamente i più importanti). Tra questi, nella conferenza stampa al termine del Consiglio, l'Alto Rappresentante ne ha citati tre: le *Squadre di reazione rapida di contrasto alle minacce cyber* (con capofila Lituania, cui partecipa anche l'Italia); il *Comando medico europeo* (a guida tedesca, cui partecipa anche l'Italia e che ha un evidente valore aggiunto per le prospettive di contrasto alla pandemia), e il *Sistema missilistico per il campo di battaglia "oltre la linea di veduta" (BLOS)*, che è coordinato dalla Francia. L'Italia guida invece il progetto sulla **Sorveglianza e protezione marittima dei porti**, insieme a Grecia, Polonia e Portogallo. Tra i programmi più significativi di questa lista si possono segnalare anche (tutti a partecipazione anche italiana) il *Centro operativo EUFOR di risposta alla crisi* (a guida tedesca), il *Sistema radio sicuro europeo definito da software ESSOR* (a guida francese) , e poi, soprattutto la **Mobilità militare** (coordinato dai Paesi Bassi) che vanta il maggior numero di partecipanti, la maggiore sintonia con la Nato e una linea di finanziamento autonoma (per 1.5 miliardi) nel Quadro finanziario 2021-2027.

Una possibile accelerazione dei progetti nei prossimi anni, oltre che da un più marcato impegno nazionale, potrà derivare, almeno dal punto di vista finanziario, dall'entrata in funzione del **Fondo europeo per la difesa**, prevista per il 2021 (contando che si raggiunga un accordo sul bilancio pluriennale, di cui il fondo fa parte). Pur non essendoci un collegamento formale tra le due iniziative Ue, infatti, non soltanto i progetti Pesco possono partecipare ai finanziamenti del fondo, ma, se approvati, possono avere quote maggiorate di co-finanziamento<sup>2</sup>.

Il **quadro istituzionale** della cooperazione rimane sostanzialmente invariato, con un'ulteriore valorizzazione del ruolo del segretariato, costituito dal Servizio di azione esterna (per gli aspetti più politici) e dall'Agenzia europea per la difesa (per gli aspetti più industriali). La revisione non tocca nemmeno, per ora, le **tappe per la realizzazione degli obiettivi più vincolanti** e, soprattutto, le **regole sulla gestione dei progetti**, che saranno riviste a partire dall'inizio del prossimo anno, in connessione con il possibile ingresso di Paesi terzi<sup>3</sup>. Pochi giorni prima del Consiglio del 20 novembre, infatti, sono state finalmente definite, dopo uno stallo di due anni, le modalità per la **partecipazione ai progetti Pesco da parte di Paesi non Ue**. Si tratta evidentemente di un tema molto delicato, dalle rilevanti implicazioni geopolitiche, la cui soluzione è stata a lungo rinviata, oltre che dalle incertezze sui tempi e i modi della Brexit, dai differenti atteggiamenti (e interessi industriali) delle cancellerie Ue sul coinvolgimento di Paesi come gli Stati Uniti o, ora, il Regno Unito. Con una [decisione](#) finalizzata il 5 novembre, il Consiglio ha ora stabilito le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi "possono essere invitati in via eccezionale a partecipare a singoli progetti

---

<sup>2</sup> Su cui vedi la nota precedente.

<sup>3</sup> La regola principale, all'interno di ogni singolo progetto, è che i Paesi partecipanti decidono all'unanimità. Su una serie di questioni più importanti (il bilancio e il finanziamento del progetto; le condizioni per far entrare nuovi partecipanti ecc.) si prevedono procedure più formalizzate. C'è però anche una "clausola passerella" sulle decisioni interne, perché i partecipanti possono concordare all'unanimità che talune decisioni (ad esempio riguardanti gli aspetti amministrativi) possano essere adottate a maggioranza. Su questi aspetti un [dossier di documentazione](#) del Senato.

Pesco"<sup>4</sup>. I Paesi terzi devono intanto rispettare (ai sensi dell'art. 3 della decisione) determinate **condizioni politiche, legali e progettuali**. In primo luogo deve trattarsi di Paesi che condividano i valori e i principi su cui si fonda l'Unione, nonché gli obiettivi della Politica estera e di sicurezza comuni. Tali Paesi non devono poi "contravvenire agli interessi di sicurezza e difesa dell'Unione, incluso (riferimento implicito alla Turchia) "il rispetto del principio delle relazioni di buon vicinato con gli Stati Membri". Lo Stato terzo deve già avere un accordo con l'Ue sulla sicurezza delle informazioni e deve fornire un "valore aggiunto sostanziale" al progetto, contribuendo con mezzi "complementari" rispetto a quelli offerti dagli Stati membri. Resta da salvaguardarsi la "priorità di un approccio collaborativo europeo": l'apporto esterno deve infatti avere un impatto positivo sulla base industriale e tecnologica della difesa europea rendendo più competitiva l'industria europea della difesa. La partecipazione deve contribuire principalmente alla disponibilità, al dispiegamento e all'interoperabilità delle forze e non deve portare a "dipendenze" dallo Stato terzo, né consentire a quest'ultimo di imporre restrizioni agli Stati Ue su approvvigionamento degli armamenti, ricerca e sviluppo o esportazioni. Lo Stato terzo deve anche concordare con l'Ue le condizioni per l'ulteriore condivisione, al di fuori della Pesca, delle capacità e tecnologie da sviluppare nell'ambito del progetto, in modo da evitare che tali capacità siano utilizzate contro l'Unione e i suoi Stati membri.

Per avviare tutto il percorso, **lo Stato terzo interessato formula la sua richiesta** al Paese Ue coordinatore di un determinato progetto, spiegando modi e motivi della partecipazione e "dimostrando" di rispettare tutte le condizioni richieste. La richiesta deve essere approvata all'unanimità prima dai Paesi partecipanti al progetto e poi dal Consiglio. Una volta che la partecipazione è autorizzata, gli Stati partecipanti al progetto e lo Stato terzo devono concludere un accordo amministrativo (sulla base di un modulo allegato alla decisione), per definire modalità di partecipazione, diritti e obblighi reciproci, portata ed ambiti della condivisione delle informazioni. La partecipazione dello Stato terzo è sottoposta a riesame periodico e **può essere messa in discussione** non solo da un partecipante al progetto ma anche da qualsiasi altro Stato Ue, qualora questo ritenga che lo Stato terzo non soddisfi più le condizioni generali prima ricordate (rispetto dei valori dell'Unione, dei suoi interessi di sicurezza, ecc.). In questo caso gli Stati membri interessati (cioè il Paese che ha sollevato la questione e quelli che partecipano al progetto) avviano consultazioni, "facilitate" dall'Alto Rappresentante, eventualmente coinvolgendo anche lo Stato terzo. Se entro due mesi la divergenza non è appianata, la questione è deferita al Consiglio. In via transitoria, fino alla imminente revisione delle regole sulla gestione dei progetti, la decisione prevede anche che il Consiglio possa autorizzare la **partecipazione ai progetti Pesca di società controllate da Paesi terzi**, ovvero stabilite o con strutture di esecutive e di controllo in Paesi terzi.

---

<sup>4</sup> Resta chiaro che gli Stati terzi non partecipano alla Cooperazione strutturata permanente come processo istituzionale Ue ma partecipano, a certe condizioni a singoli progetti cooperativi. Nei considerata della decisione viene anche chiarito che la partecipazione di un Paese terzo a un progetto Pesca non implica di per sé che le società di tale paese abbiano accesso a programmi di sostegno dell'industria della difesa.

## 2. Strategic Compass

La riunione del 20 novembre ha anche avviato il processo per la definizione di un documento entro cui inquadrare le diverse iniziative intraprese negli ultimi anni nel settore della difesa, una "*bussola strategica*", appunto, per orientare Ue e Stati membri verso il "*livello di ambizioni*" concordato. L'obiettivo è di sviluppare una "cultura strategica condivisa" o, perlomeno, una visione condivisa delle potenziali minacce che incombono sull'Europa e degli strumenti per farvi fronte. Il *Compass* si muove nell'ambito geopolitico delineato nel 2016 dalla *Strategia Globale dell'Unione*, che definiva tre priorità strategiche per l'Ue: risposte alle crisi esterne; *capacity building* dei Paesi *partner*; protezione dell'Unione e dei suoi cittadini. Rispetto a quel documento (che non si prevede per ora di aggiornare), il *Compass* dovrebbe occuparsi soprattutto dell'implementazione degli aspetti militari e di sicurezza, anche se non potrà limitarsi solo a questi, viste le ovvie relazioni tra la Politica di sicurezze e difesa comune (Psdc) e la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc). Il documento (che, non a caso, sarà sottoposto all'approvazione anche dei ministri degli esteri) dovrà poi includere anche la componente civile della proiezione esterna dell'Unione, secondo quell'approccio "integrato" che rappresenta da sempre un elemento qualificante dell'azione Ue. Il concetto di sicurezza, del resto, anche per il combinato disposto tra mutato panorama internazionale, intensificarsi delle minacce ibride ed emergenze sanitarie, si è negli ultimi tempi molto ampliato, superando la dicotomia interno/esterno, fino a temi come la protezione delle infrastrutture critiche, la sicurezza dei rifornimenti, l'approvvigionamento delle materie prime e così via. Si arriva così al concetto di "autonomia strategica" dell'Unione, che proprio a partire dal 2016 si è imposto nel dibattito europeo, e che è però ben lungi da essere chiaro e condiviso, soprattutto nei suoi risvolti operativi, e in particolare sui temi della difesa.

Il confronto tra i ministri della difesa ha dunque segnato l'avvio di una discussione che si svolgerà in diverse sedi e formati, secondo una tempistica già approvata in precedenti riunioni. All'inizio del 2021 il Servizio europeo di azione esterna presenterà un documento generale di inquadramento, sulla cui base si svolgeranno riflessioni tematiche nei diversi ambiti, coinvolgendo centri di ricerca e *think tank* e con i contributi di Comitato militare e Stato maggiore Ue. L'obiettivo è avere una prima bozza completa entro novembre 2021, da sottoporre alla valutazione preliminare del Consiglio in vista dell'**approvazione definitiva prevista entro il primo semestre del 2022** (sotto la presidenza francese, con una tempistica che coincide con quella della *Conferenza sul futuro dell'Europa*).

Il punto di partenza della discussione svolta in Consiglio è stato un corposo documento di "*analisi delle minacce*" redatto dall'ancora embrionale sistema di coordinamento tra le *intelligence* nazionali: il *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC)<sup>5</sup>. Non potendo fare riferimenti diretti, anche per il formato in videoconferenza<sup>6</sup> al documento (che è altamente classificato), la discussione in seno al Consiglio si è articolato sulla base di una sua versione schematica (un "*two-pagers*") che dà conto del ruolo di alcuni attori esterni di riferimento a livello globale e regionale (in particolare Usa, Cina, Russia e Turchia) e pone un'attenzione

---

<sup>5</sup> Che fonde le competenze (in ambito civile) del Centro intelligence civile dell'Ue (*IntCen*) con i contributi dello Stato Maggiore Ue.

<sup>6</sup> Come hanno riportato gli organi di informazione (si veda ad esempio *La Stampa* del 21 novembre) il Consiglio è stato brevemente interrotto dall'intrusione video di un giornalista, che, a quanto pare, aveva proprio l'obiettivo di dimostrare la scarsa sicurezza della videoconferenza.

significativa alle minacce ibride e *cyber*. L'Alto Rappresentante ha a sua volta predisposto una serie di “domande guida” per inquadrare in maniera ragionata le posizioni nazionali.

Secondo questa intelaiatura iniziale, il *Compass* sarà articolato in **quattro aree**:

- **gestione delle crisi**

*In quest'ambito l'obiettivo è consolidare una visione politica condivisa delle finalità della Politica di sicurezza e difesa comune. Muovendo dall'identificazione degli interessi e dei valori comuni, si dovranno analizzare priorità e modalità delle missioni Ue, migliorando la generazione delle forze, la prontezza e la capacità di reazione (problemi annosi soprattutto per le missioni militari), anche grazie allo Strumento europeo per la pace (su cui più avanti).*

- **resilienza**

*Gli Stati dovranno identificare le aree di vulnerabilità dell'Unione, assumendo come riferimento il nesso tra sicurezza esterna e sicurezza interna, con una particolare attenzione alla capacità di resilienza dei cittadini. Dovranno essere sviluppate le connessioni tra gli ambiti tradizionali di difesa e sicurezza e la protezione di obiettivi strategici anche di carattere civile. Attenzione dovrà essere dedicata all'analisi della capacità dell'Ue di rispondere a emergenze complesse, prendendo spunto dalle lezioni apprese nella gestione del Covid-19, identificando le carenze e criticità e valorizzando le sinergie con le iniziative Ue in altri ambiti.*

- **sviluppo capacitivo**

*E' l'ambito più prettamente militare, entro cui dovranno essere individuate le capacità necessarie all'Unione per raggiungere il Livello di ambizioni definito nella Strategia globale del 2016. Gli Stati dovrebbero individuare i parametri della c.d. "Full spectrum Force Package", concentrandosi sulle lacune che impediscono l'autonomia operativa delle forze europee. In quest'ambito si prevede anche un aggiornamento, sempre in sinergia con la Nato, del Piano di sviluppo delle capacità dell'Ue. Il Compass dovrà anche fornire indicazioni per stimolare lo sviluppo della base tecnologica industriale europea. Il processo dovrebbe portare alla definizione di nuovi "Headline goals" entro il 2022, per aggiornare gli obiettivi fissati ad Helsinki addirittura nel 1999, che erano basati su concetti ormai superati di forza militare (e comunque non sono stati raggiunti).*

- **partenariati**

*L'obiettivo è migliorare le sinergie con le organizzazioni internazionali e regionali (Unione africana, Asean, ecc.) per promuovere approccio multilaterale e cooperazione anche nel campo della difesa e della sicurezza. Particolare attenzione è sulle politiche di partenariato, anche bilaterali, nell'ambito delle missioni civili e militari dell'Unione, in particolare nel campo del capacity building.*

Un tema orizzontale, che compare spesso in queste prime riflessioni e dovrà probabilmente essere affrontato in forma più compiuta nel documento finale è quello della **clausola di mutua assistenza**. L'articolo 42.7 del Trattato Ue parla di "aggressione armata" nel territorio di uno Stato, ma la sua applicazione è stata invocata o prospettata anche in occasioni diverse, solo per attentati terroristici (in Francia) per attacchi informatici a infrastrutture critiche (Paesi

baltici). Nel nuovo scenario, che vede un ampliamento del concetto di minaccia e il superamento dei confini tra sicurezza esterna ed interna, anche la portata e le condizioni di applicabilità della clausola di mutua assistenza in ambito Ue vanno probabilmente ripensate (anche in relazione alla clausola simile del Trattato Nato).

### ***3. Lo Strumento europeo per la pace (EPF)***

Tra le altre questioni discusse nella videoconferenza del 20 novembre, un tema che ha assunto una sempre maggiore delicatezza è quello dello ***Strumento europeo per la pace***. Si tratta di un fondo fuori dal bilancio, proposto fin dal giugno del 2018 dall'allora Alto Rappresentante Mogherini, con lo scopo di facilitare il finanziamento delle missioni militari Psdc e il sostegno Ue alle missioni di *peace keeping* condotte da organizzazioni regionali (come Unione Africana o *G5-Sahel*). Il nuovo strumento permetterebbe all'Ue di finanziare una percentuale più elevata dei costi comuni, consentendo un dispiegamento più rapido delle truppe<sup>7</sup>.

L'***entità finanziaria*** dello strumento è stata già stabilita in 5 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 (rispetto ad una proposta iniziale della Commissione molto più ambiziosa). Il negoziato resta invece molto caldo su un altro aspetto, cioè l'introduzione della possibilità per l'Ue, nell'ambito delle missioni di addestramento delle forze armate o di sicurezza, di fornire assistenza ai Paesi terzi ***anche sotto forma di "equipaggiamenti letali"***, cioè cedendo le armi. Su questo punto sono forti le resistenze di alcuni Paesi, in particolare di quattro a vocazione neutrale (Svezia, Austria, Irlanda e Malta), che, anche per vincoli costituzionali interni, hanno da tempo rappresentato la difficoltà di accettare questa possibile destinazione dei fondi (criticata pure da una vasta [rete internazionale di ong](#)). La presidenza tedesca ha presentato una soluzione di compromesso, la c.d. "formula di Amburgo", che introduce un meccanismo di astensione per gli Stati che non intendono contribuire alla fornitura di armi a Paesi instabili che è però criticato da altri Paesi, ad esempio la Francia, per la sua ampiezza. Sul punto l'Alto Rappresentante Borrell ha più volte invitato i Paesi a trovare un accordo entro dicembre, anche per evitare di "mettere in gioco la credibilità della presenza internazionale dell'Unione". In una recente audizione presso la sotto-commissione difesa e sicurezza del Parlamento europeo, il nuovo direttore generale dello Stato maggiore Ue, l'ammiraglio francese Bléjean, ha rimarcato la contraddittorietà della situazione attuale: "Se noi rifiutiamo di fornire le armi a quelli che addestriamo - ha aggiunto - saranno altri a fornirglielie"<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Con l'esclusione di una piccola quota che viene considerata come "costi comuni" della missione (in media tra il 5 e il 15 %, finanziati con il c.d. "*meccanismo Athena*"), le spese delle missioni militari devono essere coperte dagli Stati che, volontariamente, vi prendono parte. Tutto ciò, ovviamente, non incentiva gli Stati a mettere a disposizione gli assetti migliori e rallenta il processo di *force generation*, con inevitabili difficoltà e ritardi nell'avvio effettivo delle attività. L'esistenza di uno strumento finanziario stabile potrebbe rendere finalmente operativi i "gruppi tattici" Ue e, in prospettiva, consentire l'attivazione della previsione contenuta nell'art. 44 del Trattato Ue, in base al quale il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che "lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione" (una sorta di "coalizione dei volenterosi" interna all'Ue). su questo, e in generale sulle missioni militari Ue, vedi un [dossier di documentazione](#) del Senato.

<sup>8</sup> Vedi *Agence Europe* del 17 novembre 2020 (l'audizione è del giorno precedente).



#### **4. La revisione annuale coordinata della difesa (Card)**

La riunione del 20 novembre segna anche la conclusione del primo ciclo completo del procedimento di consultazione e dialogo tra gli Stati (mediato dalle istituzioni Ue) nella programmazione dei rispettivi strumenti militari, che prende il nome di CARD. Il [Rapporto Card](#) presentato al Consiglio aspira a costituire la prima visione d'insieme della situazione della difesa europea. Il documento ne sottolinea tutti i limiti storici (frammentazione, scarso ricorso alla cooperazione sia nel sostegno finanziario che nel *procurement*, insufficiente attenzione agli aspetti operativi, ecc.), ma individua anche una serie di prospettive per il suo rafforzamento (proponendo ad esempio 56 opportunità di collaborazione nel campo della ricerca e sviluppo). Il rapporto raccomanda anche sei aree considerate “di forte impatto”, con grandi potenzialità di stimolare le prestazioni operative comuni e di garantire ritorni significativi in termini di *know-how* industriale, nei quali gli Stati potrebbero concentrare i loro sforzi:

- **carro armato da battaglia:** *si raccomanda di sviluppare e acquisire in comune un carro di prossima generazione, con entrata in servizio intorno alla metà degli anni 2030) e, nel frattempo, di ammodernare e aggiornare congiuntamente le capacità esistenti, con l'obiettivo di ridurre tipi e varianti almeno del 30%. Undici Paesi si sono dichiarati interessati a proseguire la cooperazione (anche se sul tema, come noto, c'è già un progetto franco-tedesco piuttosto avviato, che non appare particolarmente pronto ad includere altri partecipanti);*
- **motovedette costiere e d'altura:** *il progetto è sostituire i natanti di queste classi entro il prossimo decennio e di sviluppare un approccio comune alle piattaforme navali modulari. Le opportunità di cooperazione, cui sono attualmente interessati sette Stati, sono soprattutto, per quanto riguarda l'approvvigionamento, le strutture logistiche e i requisiti funzionali futuri;*
- **sistemi soldato:** *l'obiettivo è ammodernare questi sistemi mediante approvvigionamenti congiunti, armonizzando i requisiti e creando un gruppo di utenti per l'addestramento e le esercitazioni congiunte virtuali (dieci Paesi interessati);*
- **contrasto dei sistemi senza pilota:** *la Card raccomanda di sviluppare una capacità europea di contrasto, che, secondo il rapporto, o sarà sviluppata in modo collaborativo, “oppure non sarà sviluppata affatto per le forze armate europee”;*
- **difesa nello spazio:** *si raccomanda di elaborare un approccio comune per migliorare l'accesso ai servizi spaziali e la protezione dei beni nello spazio. Trattandosi di un settore operativo emergente, solo una maggiore collaborazione consentirebbe il riconoscimento dei requisiti militari in programmi spaziali più vasti condotti a livello di Ue;*
- **mobilità militare rafforzata:** *il rapporto raccomanda di rendere più attiva la partecipazione di tutti gli Stati membri a quello che - come detto - è uno dei progetti di punta Pesco, intervenendo in particolare nel trasporto aereo e in quello marittimo a sollevamento, nelle strutture logistiche e nella resilienza alle minacce ibride.*

## 5. La Capacità militare di pianificazione e condotta delle missioni Ue

Nella riunione del 20 novembre i ministri hanno anche discusso delle prospettive di gestione delle missioni militari, in particolare per quanto riguarda la capacità di pianificazione e comando. Il Consiglio non ha assunto decisioni particolari al riguardo, ma l'Alto rappresentante ha rinnovato l'invito pressante agli Stati membri a rafforzare la capacità Ue di guidare le missioni da Bruxelles (come recentemente proposto da un ambizioso documento francese). Quello del comando delle missioni militari Psdc è del resto un tema annoso di contrasto tra gli Stati. Se il **controllo politico** delle missioni viene svolto dal Comitato politico e di sicurezza, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto rappresentante, per quanto riguarda il **comando militare** (escludendo le missioni congiunte Ue-Nato nell'ambito dei cd. accordi *Berlin plus*)<sup>9</sup> la situazione è più articolata. I comandanti delle singole missioni, nominati dal Consiglio, pur avendo una serie di obblighi di informazione nei confronti di Stato maggiore e Comitato militare Ue, rispondono direttamente all'organo politico, senza un livello intermedio che possa assicurare una direzione strategica complessiva alla proiezione esterna dell'Unione. L'istituzione di una struttura del genere (una sorta di "quartier generale" Ue) si è sempre scontrata con il timore (britannico, ma non solo) di concentrare troppo potere a Bruxelles e creare un potenziale concorrente dei comandi Nato. Le missioni militari hanno così continuato ad essere dirette da uno dei cinque quartier generali (ora diventati quattro) messi a disposizione da Italia, Spagna, Francia, Grecia e Regno Unito. La situazione è cambiata proprio nella prospettiva della Brexit: nel giugno del 2017 l'Unione ha istituito una struttura centralizzata e permanente per la gestione delle missioni militari, collocata all'interno dello Stato maggiore Ue, e cioè, appunto la **Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC)**<sup>10</sup>. Ad oggi questa struttura opera solo per le missioni militari "non esecutive", cioè quelle che svolgono compiti di addestramento e consulenza (attualmente EUTM Somalia, EUTM Repubblica centroafricana e EUTM Mali). Nel novembre del 2018 il Consiglio ha ampliato (seppure in maniera insufficiente) la pianta organica e le responsabilità della struttura, "auspicando", con una formula volutamente ambigua, che entro il 2020, potesse esercitare il comando anche su una missione esecutiva. La prospettiva non appare però vicina a realizzarsi. Come primo passo, come ricordano i vertici MPCC, gli Stati membri potrebbero intanto riempire i posti vacanti nel suo staff<sup>11</sup>.

24 novembre 2020

A cura di Federico Petrangeli

---

<sup>9</sup>Per le missioni di questo tipo, tra cui attualmente rientra la sola operazione Althea, in Bosnia-Erzegovina, il comando della missione è affidato al Vice Comandante della Nato (che opera dal quartier generale dell'Alleanza in Europa, in Belgio), mentre il *force commander*, che opera sul terreno, è espresso dalla filiera Ue. Su questi temi si veda anche il dossier citato alla nota 7.

<sup>10</sup> Il nome, anche per evitare qualsiasi riferimento al "quartier generale", è mutuato dalla omologa struttura di comando per le missioni civili, istituita nel 2007.

<sup>11</sup>Nell'audizione al Parlamento europeo già citata nella nota 8, infatti, il Capo del MPCC ha rimarcato che la pianta organica della struttura prevede solo 60 posizioni, di cui 14 sono vacanti (facendo anche un confronto con le 1200 persone dello staff della struttura permanente di comando della Nato) e ha invitato gli Stati Ue a "riconciliare la retorica con la realtà).