



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 91

LA BOZZA DI BUSSOLA STRATEGICA E LA QUARTA TORNATA DI PROGETTI PESCO: GLI ESITI DEL CONSIGLIO DIFESA DI NOVEMBRE

*Dopo un anno di lavori preparatori, che hanno coinvolto Stati membri, istituzioni Ue e centri di ricerca, con il Consiglio Ue del 15 e 16 novembre è iniziata la fase finale del percorso di approvazione della **Bussola Strategica**. La bozza del documento, presentata dall'Alto Rappresentante, si compone di **due parti**. La prima contiene un'analisi del **quadro geopolitico di riferimento**, delle tensioni che lo attraversano e dei nuovi rischi che l'Unione si trova a dover fronteggiare. Nella seconda parte, sulla base di questa analisi, viene delineata una serie di interventi, necessari per sostenere il **nuovo ruolo internazionale dell'Unione**, che sono raccolti in quattro "filoni di lavoro": **azione, sicurezza, investimenti e partner**. Le misure proposte sono di varia natura: dall'istituzione di una **forza di dispiegamento rapido** (fino a 5000 unità) al rafforzamento della **cyberdifesa**; da nuove priorità nello **sviluppo capacitivo alla sicurezza marittima**, dallo **spazio alla dimensione civile della Politica estera e di sicurezza comune**. Per la maggior parte delle azioni viene anche indicata una tempistica di attuazione, anche se non mancano propositi abbastanza generici e iniziative che riproducono politiche già avviate. La bozza sarà discussa tra i Capi di Stato e di Governo al **Consiglio europeo di dicembre**, per arrivare, dopo eventuali modifiche e aggiustamenti, all'approvazione definitiva. Questa è prevista per il mese di **marzo del prossimo anno**, sotto la presidenza francese, in coincidenza con la conclusione dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Unione. Il Consiglio ha anche approvato una **lista di 14 nuovi progetti**, nell'abito della **cooperazione strutturata permanente (PESCO)**. Due sono coordinati dall'Italia, che partecipa anche ad altri tre. Il numero dei progetti complessivi arriva così a sessanta (l'Italia ne prende parte a trenta, di cui undici nel ruolo di coordinatore). Lo stato di avanzamento dei progetti approvati finora, così come il loro effettivo valore strategico, è molto vario. Una lista di 26 progetti raccoglie però quello che sono considerati **suscettibili di produrre risultati concreti entro il 2025**: tra questi c'è la Sorveglianza e protezione marittima dei porti, a guida italiana, e, soprattutto, il progetto sulla **Mobilità militare**, che ha finanziamenti dedicati ed è prioritario anche in sede Nato. Non a caso recentemente ne sono entrati a far parte (novità assoluta per la PESCO) anche tre Paesi terzi: **Stati Uniti, Canada e Norvegia** (mentre non è stata accolta la richiesta di partecipazione di*

un altro membro della Nato, la Turchia). A margine del Consiglio, si è anche riunito il Comitato direttivo ministeriale dell'Agenzia europea per la difesa, che ha approvato linee guida e bilancio generale per il 2022 e, soprattutto, per discutere l'accordo di cooperazione da stipulare con il Dipartimento della difesa degli Stati Uniti.

LA BOZZA DI BUSSOLA STRATEGICA

1. Lo scenario geopolitico

Il documento - dopo la prefazione dell'Alto Rappresentante Borrell - si apre con la descrizione dello **scenario geopolitico** entro cui si colloca la riflessione strategica in corso. Il processo di elaborazione della Bussola era partito, nel Consiglio Ue del novembre dello scorso anno, proprio con la discussione di un corposo documento di **"analisi delle minacce"**, redatto dall'embrionale sistema di coordinamento tra le intelligence nazionali¹, e che d'ora in poi sarà aggiornato ogni 5 anni.

Il quadro prospettato è piuttosto sconcertante: "viviamo in un mondo sempre meno libero" - si legge nel documento - in cui i diritti umani e i valori democratici sono "sotto attacco". La competizione tra sistemi di governo è accompagnata da una vera e propria **"battaglia delle narrazioni"**. Il "multilateralismo efficace", che l'Europa ha sempre sostenuto, è messo in discussione dallo **"sgretolamento dei valori universali"** e dall'uso strumentale delle sfide globali da parte di Paesi che promuovono in realtà un **ritorno alla "politica della forza"**. Le dinamiche di instabilità regionale sono sempre più interconnesse con minacce non convenzionali e con la rivalità tra potenze sul piano geopolitico. Il dominio **cyber** e lo **spazio** sono diventati campi di concorrenza strategica, con importanti ricadute su difesa e sicurezza, mentre **i cambiamenti climatici** e **le crisi sanitarie** mettono a dura prova società e Stati. I **corridoi marittimi di comunicazione**, soprattutto nei loro punti critici, sono sempre più contesi (da Aden a Hormuz a Malacca). Oltre ai tradizionali **punti di crisi nel vicinato più immediato** (dai Balcani occidentali al nord Africa, dal Mediterraneo orientale al Medio Oriente al confine orientale), e alla minaccia terroristica, nuovi scenari di tensione si aprono anche in regioni più lontane, come **l'Indo-pacifico**. Le tattiche ibride, come la **disinformazione**, **l'interferenza nei processi elettorali** e la **strumentalizzazione dei flussi migratori** sono ampiamente utilizzate anche da attori statali.

Alcune di queste tattiche - si legge nel documento - sono ormai "parte della realtà" dei rapporti con la **Russia**, segnati dallo spartiacque del 2014 (con l'annessione

¹ Il *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC).

illegale della Crimea e il conflitto nel Donbass). Le azioni russe nel vicinato comune e in altri teatri sono in contrasto con "la visione del mondo" dell'Ue, ma il logoramento dei rapporti non dovrebbe essere considerato una "inevitabilità storica". "Interessi comuni" e una "cultura condivisa" devono spingere l'Ue a coinvolgere la Russia in alcune questioni specifiche, su cui le priorità sono condivise.

Altrettanto complessi sono i rapporti con la **Cina**, che è definita nello stesso tempo "**un partner, un concorrente economico e un rivale sistemico**". Lo sviluppo e l'integrazione della Cina nella sua regione, e nel mondo in generale - si legge nel documento - "caratterizzeranno il resto di questo secolo": si tratta di evitare che ciò avvenga a scapito della sicurezza collettiva. La Cina ha finora "tratto vantaggio" dalle divisioni tra i Paesi Ue, mentre serve stretta collaborazione con i partner regionali e globali e, soprattutto, "**unità tra di noi**".

In questo quadro l'Unione è quindi chiamata a rafforzare il suo ruolo internazionale, agendo come mediatore dei conflitti ma anche come "**security provider**", combinando i propri valori con una postura più assertiva. Per far ciò, l'Ue ha la necessità di consolidare la propria **autonomia strategica** e allo stesso tempo di rafforzare la propria rete di alleanze, da costruire attorno al ruolo centrale della Nato e al rapporto privilegiato con gli Stati Uniti.

Sulla base di questa analisi, la Bussola individua **una serie di interventi prioritari**, raccolti in **quattro "filoni di lavoro": azione, sicurezza, investimenti e partner** (che corrispondono ai quattro ambiti, dai titoli meno evocativi, entro cui si sono articolati i lavori preparatori).²

2. Azione

Gli obiettivi principali proposti per questa sezione sono:

- poter disporre, entro il 2025, di una **Capacità di intervento rapido**, fino a 5000 unità, da utilizzare in situazioni di crisi. La base di partenza saranno gli esistenti (ma inutilizzati) Gruppi tattici (*Battle Groups*), cui si aggiungeranno anche altre capacità militari. La forza di intervento sarà articolata in moduli flessibili e interoperabili, per adattare il suo impiego alle diverse esigenze operative. Il comando sarà in una prima fase esercitato attraverso un quartier generale nazionale ma, in prospettiva, potrà passare a Bruxelles;

- **rafforzare le missioni e operazioni PSDC**, prevedendo mandati più solidi e promuovendo un processo decisionale più rapido e flessibile (ad esempio con

² Gestione delle crisi, Resilienza, Sviluppo capacitivo e Partenariati.

l'astensione costruttiva). Per questo sarà necessario concordare (entro il 2022) un registro del ciclo di rotazione delle truppe e ridefinire (entro il 2023) la portata e la definizione dei costi comuni (per stimolare la partecipazione degli Stati membri;

- **irrobustire le strutture di comando e controllo comuni**, in particolare la *Capacità Militare di Pianificazione e Condotta*, la struttura che più si avvicina a un "quartier generale" dell'Ue, che entro il 2025 dovrà essere in grado di pianificare e condurre anche le operazioni esecutive, cominciando da quelle di scala più ridotta;

- stabilire, entro il 2033, modalità più "flessibili" per utilizzare l'**art.44 del Trattato sull'Unione**, che consente a un gruppo di Stati membri di pianificare e condurre una missione o un'operazione nel quadro dell'Ue;

- aumentare la prontezza delle truppe attraverso **esercitazioni reali periodiche**, anche in mare e nel dominio cyber; anche per dare corpo alla clausola di **assistenza reciproca** tra gli Stati membri, in caso di aggressione armata, contenuta nei Trattati;

- rafforzare **il sostegno reciproco tra le missioni PSDC e le coalizioni ad hoc a guida europea**, stabilendo collegamenti operativi tra la missione EUTM Mali e la *task force* Takuba (entrambe attive nel Sahel), come pure tra l'operazione EUNAVFOR Atalanta e la missione europea nello stretto di Hormuz;

- acquisire, entro il 2023, la capacità di **schierare una missione civile** di 200 esperti, pienamente equipaggiati, entro 30 giorni, anche in ambienti ostili.

3.Sicurezza

In quest'ambito la Bussola intende fornire strumenti per potenziare la capacità dell'Ue di prevenire le minacce, garantire un accesso sicuro ai settori strategici e proteggere i propri cittadini.

A tal fine, le azioni previste sono:

- **rafforzare le capacità comuni di intelligence**, a partire dalla già citata Capacità unica di analisi dell'intelligence (*SIAC*);

- riunire ed eventualmente completare gli strumenti contro le **minacce ibride**, la **manipolazione delle informazioni** e le **ingerenze straniere**, prevedendo anche (progetto Pesco) la creazione di **gruppi di risposta rapida** per sostenere le capacità di contrasto di Stati membri e alleati;

- rafforzare ulteriormente, entro il 2022 la politica dell'UE in materia di **cyberdifesa**, rendendo pienamente operativa l'Unità congiunta per il ciber spazio e introducendo una nuova normativa sulla **resilienza informatica**;

- adottare entro il 2023, una **Strategia spaziale Ue per sicurezza e difesa**, a partire dal meccanismo di risposta alle minacce previsto nel quadro di Galileo;

- migliorare le capacità delle forze armate di dare **supporto alle autorità civili nelle emergenze e nelle calamità**, anche con esercitazioni congiunte;
- rafforzare, entro il 2025, i meccanismi della **sicurezza marittima**, estendendo ad altre regioni, a cominciare dall'**indo-pacifico**, lo strumento della Presenza marittima coordinata.

4. Investimenti

Per quanto riguarda lo sviluppo capacitivo, la Bussola invita a colmare le lacune strategiche degli strumenti di difesa nazionali, riducendo le dipendenze tecnologiche e industriali dall'esterno.

Per raggiungere tali obiettivi sono proposte una serie di azioni:

- rafforzare i processi di **sviluppo e pianificazione delle capacità**, prevedendo, in aggiunta ai meccanismi già esistenti, **riunioni ministeriali annuali dedicate** e poi, dal 2024, un processo di **sviluppo delle capacità anche civili**, in linea con il nuovo Patto sulla dimensione civile della PSDC;

- colmare in modo sostanziale, entro il 2025, le **carenze critiche** relative in particolare alla **capacità di dispiegamento rapido** dell'Ue, e cioè trasporto aereo, comunicazione satellitare, mezzi anfibi, materiale medico, cyberdifesa e capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione;

- rafforzare la cooperazione nello sviluppo capacitivo nei **settori considerati prioritari**: oltre a quelli già individuati nella prima revisione CARD si aggiungono **piattaforme navali non presidiate**, per migliorare la conoscenza della situazione marittima; **aerei da combattimento di prossima generazione**; sensori e piattaforme per **l'osservazione spaziale** della Terra e tecnologie per la conoscenza dell'ambiente spaziale.

- sfruttare appieno **cooperazione strutturata permanente e Fondo europeo per la difesa** per sviluppare congiuntamente capacità militari all'avanguardia, creando anche un nuovo **polo dedicato all'innovazione** in seno all'Agencia europea per la difesa;

- ridurre le **dipendenze strategiche su tecnologie e catene del valore critiche**, attivando tutti gli strumenti contro **investimenti esteri diretti** nel settore della difesa che rappresentino una **minaccia** per la sicurezza e l'ordine pubblico.

5. Partner

La quarta sezione della bozza è probabilmente quella *meno innovativa*. Il documento rinnova l'impegno all'approfondimento del dialogo politico, sui temi di sicurezza e difesa, a livello sia multilaterale, che regionale che bilaterale. Si può segnalare il forte riferimento allo Strumento europeo per la Pace e l'attenzione alla regione indo-pacifica.

Le azioni proposte sono:

-a **livello multilaterale**, approfondire il dialogo politico e la cooperazione con la *Nato* (in particolare per tecnologie emergenti, clima, minacce ibride, spazio e sicurezza marittima); attuare le priorità per la cooperazione con l'*Onu*; tenere a Bruxelles, nel 2022, il primo **forum biennale di partenariato** in materia di sicurezza e difesa:

- a **livello regionale**, approfondire le relazioni con *Unione africana*, *OSCE* e *ASEAN*, in settori quali la prevenzione dei conflitti, la conoscenza situazionale comune e la resilienza;

-a **livello bilaterale**, rafforzare il dialogo specifico in materia di sicurezza e difesa con gli *Stati Uniti*; approfondire la cooperazione con *Canada e Norvegia*, “restando aperti” al dialogo con il Regno Unito; associare maggiormente i *partner africani* nelle iniziative Ue nel continente;

-utilizzare appieno lo **Strumento europeo per la pace** per intensificare lo sviluppo di capacità, anche fornendo **formazione ed equipaggiamenti** dei Paesi partner in Africa, nel vicinato orientale e nei Balcani, nonché per rafforzarne la resilienza contro le minacce ibride;

- aumentare, entro il 2023, la frequenza degli scali e dei pattugliamenti nei porti dell'Ue e avviare **esercitazioni marittime reali con i partner nella regione indo-pacifica**, invitandoli a collaborare con le presenze marittime coordinate nella regione;

- rafforzare la rete dei **consulenti militari** e degli esperti antiterrorismo nelle delegazioni dell'Ue, per dare impulso all'attività diplomatica internazionale nel settore sicurezza e difesa.

LA COOPERAZIONE STRUTTURATA PERMANENTE

1. I nuovi progetti

Il Consiglio ha anche approvato **14 nuovi progetti** nell'ambito della Cooperazione strutturata permanente. Si tratta della **quarta "tornata"** di progetti, dopo quella iniziale, approvata nel 2018 e le due del 2019 (a marzo e novembre).

I nuovi progetti sono:

1. Centro di simulazione e prove per carri armati;
2. Partenariato militare dell'UE (*cui partecipa anche l'Italia*);
3. Elementi essenziali della scorta navale europea (*cui partecipa anche l'Italia*);
4. Veicolo semiautonoma di superficie di medie dimensioni;
5. Trasporto aereo strategico per carichi fuori misura;
6. Piccoli RPAS (droni) di prossima generazione;
7. Stazione per droni su aerogiri (guidato dall'Italia, insieme alla Francia);
8. Piccole armi scalabili (guidato dall'Italia, insieme alla Francia);
9. Potenza aerea;
10. Aeromobile da carico tattico di medie dimensioni;
11. Poligono virtuale federato (*cui partecipa anche l'Italia*);
12. Sistema automatizzato di modellazione, identificazione e valutazione dei danni del terreno urbanizzato;
13. Polo comune per le immagini satellitari;
14. Difesa delle risorse spaziali (*cui partecipa anche l'Italia*).

2. Il quadro complessivo

Il numero dei progetti approvati in ambito PESCO sale dunque complessivamente a ***sessanta***, in ***sette diversi settori***: a) formazione e logistica; b) settore terrestre; c) settore marittimo; d) sistemi aerei; e) cyberdifesa, comando controllo e comunicazione; f) sistemi abilitanti e interforze; g) spazio. ***L'Italia coordina complessivamente 11 progetti***, e partecipa ad altri 19 (complessivamente, dunque, è presente in trenta progetti su sessanta).

Il carattere strategico di questi progetti e il loro stato di avanzamento sono ***molto diversificati***. Alcuni, tra quelli di maggior rilievo, procedono secondo i programmi, e aspirano o hanno già ottenuto finanziamenti supplementari rispetto alle risorse nazionali (grazie ai bandi EDIDP o al ***Fondo europeo per la difesa***). Quelli finalizzati a rafforzare le ***capacità di gestione delle emergenze sanitarie*** (come il Comando medico europeo o i progetti nel settore della difesa chimico-batteriologicala) hanno acquisito una nuova urgenza a causa dell'emergenza Covid-19. Altri progetti, invece, secondo molti osservatori, non sembrano ancora in grado di fornire un contributo significativo per colmare le lacune capacitive Ue, sono rimasti ancora poco più che sulla carta o hanno già accumulato ***pesanti ritardi*** rispetto ai programmi iniziali.

C'è da dire che lo scorso anno il Consiglio ha definito, tra quelli approvati fino ad allora, ***una lista di 26 progetti che sono considerati suscettibili di produrre risultati***

concreti entro il 2025. Tra questi si possono ricordare le Squadre di reazione rapida di contrasto alle minacce *cyber* (con capofila Lituania, cui partecipa anche l'Italia); il già citato Comando medico europeo (a guida tedesca, cui partecipa anche l'Italia); il Centro operativo EUFOR di risposta alla crisi (anch'esso a guida tedesca, presente anche l'Italia). Tra i progetti della lista ce n'è anche uno a guida italiana, sulla ***Sorveglianza e protezione marittima dei porti***, cui partecipano anche Grecia, Polonia e Portogallo.

3.La mobilità militare e i Paesi terzi

L'iniziativa più significativa in ambito PESCO resta quello sulla ***mobilità militare***. Il progetto, coordinato dai Paesi Bassi, vanta la partecipazione di tutti gli Stati (con la sola esclusione dell'Irlanda), e anche di una linea di finanziamento autonoma (per 1.5 miliardi) nel Quadro finanziario 2021-2027. A sostegno del progetto ci sono anche due programmi *ad hoc* dell'Agenzia europea della difesa (su dogane e digitalizzazione delle autorizzazioni ai movimenti transfrontalieri). Si tratta anche di un progetto che si muove in stretta sintonia con la Nato, e che, anche per questo, è il primo, e finora unico progetto Pesco che vede ***la partecipazione di Paesi terzi***. Il 6 maggio di quest'anno, infatti, il Consiglio ha accolto la richiesta di partecipazione Stati Uniti, Canada e Norvegia. Analoga richiesta, avanzata da un ben diverso membro Nato, la Turchia, non è stata finora accolta, e appare difficile sarà accolta, almeno nel futuro immediato.

Per partecipare ad uno specifico progetto PESCO, i Paesi terzi devono rispettare determinate ***condizioni politiche e giuridiche*** oltre che soddisfare ***requisiti progettuali***. Deve trattarsi di Paesi che condividano i valori Ue e gli obiettivi della sua Politica estera e di sicurezza, non contravvengano agli interessi di difesa dell'Unione e rispettino "il principio delle ***relazioni di buon vicinato*** con gli Stati Membri" (chiaro riferimento proprio alla Turchia). Il requisito giuridico è che il Paese terzo abbia stipulato un accordo con l'Ue sulla ***sicurezza delle informazioni***. La partecipazione deve fornire un "***valore aggiunto sostanziale***" al progetto, contribuendo con mezzi "complementari" rispetto a quelli offerti dagli Stati membri e garantendo un impatto positivo sulla base tecnologica e industriale della difesa europea. La partecipazione ***non deve creare una "dipendenza"*** dell'Ue dallo Stato terzo, né consentire a quest'ultimo di imporre restrizioni 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 Pesco, 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. ***La richiesta di un Paese terzo deve essere***

approvata all'unanimità, prima dai Paesi che partecipano al progetto in cui si chiede di entrare, e poi dal Consiglio.

4. Il ciclo di programmazione PESCO

Con l'approvazione di questi 14 nuovi progetti, il Consiglio "recupera" la tornata del 2020, che non si era svolta a causa dell'emergenza Covid-19, ma inaugura anche una nuova fase della programmazione PESCO. Con la ***Revisione strategica*** approvata lo scorso anno il ciclo di programmazione è infatti diventato, da annuale, biennale. A regime (cioè dal prossimo anno) i nuovi progetti dovranno essere presentati entro il mese di ottobre degli anni pari e la loro selezione avverrà entro maggio dell'anno successivo, cioè negli anni dispari (i prossimi progetti saranno dunque approvati nel 2023).

Resta invece annuale l'obbligo, per gli Stati, di presentare il ***Piano nazionale di implementazione***, in cui vengono esposti i progressi compiuti nei diversi progetti cui il Paese partecipa. Il termine di presentazione però è spostato al 10 marzo (mentre prima era a fine gennaio). Ad anni alterni il piano nazionale deve essere corredato 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 partecipazione alla cooperazione. Resta annuale anche il ***Rapporto dell'Alto rappresentante sull'implementazione generale della Pesca*** (da presentare entro luglio), in vista delle raccomandazioni che il Consiglio può assumere nella sua riunione (ormai istituzionalizzata) di novembre.

Il Consiglio ha inoltre adottato due raccomandazioni in cui stabilisce obiettivi più precisi per la ***seconda fase*** iniziale della Pesca 2021-2025 e valuta i progressi compiuti dai membri dei progetti nell'adempimento dei loro impegni.

17 novembre 2021

A cura di Federico Petrangeli

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.