



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 39

DIFESA COMUNE EUROPEA: IL CONSIGLIO APPROVA IL TERZO GRUPPO DI PROGETTI PESCO

Non ancora spente le polemiche seguite all'intervista nella quale il Presidente francese Macron ha decretato la "morte cerebrale" dell'Alleanza atlantica¹, il cantiere della difesa comune europea continua la sua attività. Lo scorso 12 novembre il Consiglio ha infatti approvato il terzo gruppo di progetti nell'ambito della cooperazione strutturata permanente (Pesco). Sono 13 nuovi progetti, che si aggiungono ai 34 approvati nelle prime due "tornate" del 2018. Questa volta le iniziative si concentrano in particolare nei settori più "trasversali", in particolare nella formazione, logistica e nei sistemi abilitanti e interforze. Non ci sono invece nuovi progetti nel settore terrestre e in quello spaziale. L'Italia mantiene una posizione di grande rilievo: è capofila di due progetti (Corvette europea da pattugliamento e Sistema europeo architettura globale velivoli senza pilota) e partecipa ad altri due. Una posizione molto significativa è anche quella della Francia, che partecipa a quasi tutti i progetti (10 su 13, di cui tre come capofila), proprio nel momento in cui al suo commissario designato sono assegnate le competenze in tema di difesa e la sua "Iniziativa europea di intervento" accoglie nuovi partecipanti (tra cui l'Italia)². Con una decisione presa a margine del Consiglio, poi, l'Agenzia europea per la difesa ha assunto per la prima volta la responsabilità di un progetto Pesco (su sorveglianza chimica, batteriologica e nucleare). Per quanto riguarda il futuro, viene confermata la decisione già presa a maggio: il prossimo invito a presentare progetti sarà solo nel 2021. In questo modo si potranno attendere le valutazioni sul panorama europeo delle capacità, disponibili nell'autunno 2020, a conclusione del primo ciclo completo della revisione coordinata annuale delle spese nazionali della difesa (Card). La pausa ha però anche una motivazione meno contingente. Servirà infatti, per usare le parole del Consiglio, "per migliorare la coerenza e la sincronizzazione delle iniziative di difesa dell'UE, e concentrarsi su progetti più solidi". È infatti espressamente prospettata la possibilità di passare a una programmazione biennale, decisione che, con tanti progetti già avviati, non significherebbe necessariamente una battuta d'arresto nel processo di integrazione. Il Consiglio del 12 novembre, infine, nonostante alcuni significativi passi avanti, non è riuscito a chiudere la questione, delicatissima, della partecipazione ai progetti Pesco da parte di Paesi non-UE. Il tema riguarda ovviamente in primo luogo il Regno Unito, che comunque manterrà

¹ Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead, The Economist, 7 novembre 2019.

² L'iniziativa (European Intervention Initiative, E2I) è stata formalizzata il 25 giugno 2018 a Lussemburgo (a margine di un Consiglio Ue) dai ministri della difesa di nove Paesi (Francia, Germania, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Estonia, Portogallo, Danimarca e Regno Unito). Subito dopo ha aderito anche la Finlandia. Più recentemente anche Svezia e Norvegia sono entrate a far parte del progetto. Alla seconda riunione ministeriale, che si è tenuta il 20 settembre nei Paesi Bassi, hanno dunque partecipato 12 Paesi. Nella stessa riunione è stata accolta la richiesta del governo italiano, formulata il giorno prima. Il numero complessivo dei partecipanti sale dunque a 13, compresi due Paesi che non partecipano alla cooperazione strutturata permanente (Danimarca e Regno Unito, quest'ultimo in procinto di uscire dall'Unione). Il segretariato permanente dell'iniziativa è istituito presso il ministero della difesa francese (www.defense.gouv.fr).

uno status speciale nei rapporti con l'UE e ha già espresso la sua posizione in caso di Brexit: parteciperà alle iniziative caso per caso, senza sottoscrivere impegni strategici a lungo periodo³. Sullo sfondo c'è anche il tema delle possibili collaborazioni (e a quali condizioni) con Paesi "controversi" come la Turchia e, in prospettiva, la Russia. E poi c'è la questione dei rapporti con gli Stati Uniti, i quali, come noto, hanno una certa ambivalenza nei confronti dell'integrazione della difesa in Europa, spronando sovente i partner europei ad aumentare le risorse destinate alla difesa, ma guardando a tratti con riserve le iniziative Ue in materia per il loro possibile impatto sugli interessi industriali e tecnologici americani⁴.

1. I nuovi progetti approvati

Il Consiglio del 12 novembre ha approvato la [decisione](#) che stabilisce l'elenco del terzo gruppo di progetti nell'ambito della cooperazione strutturata permanente⁵. Il lavoro istruttorio di selezione dei progetti è stato svolto, ciascuno per la sua parte, dall'Alto Rappresentante e dal Comitato Politico e di Sicurezza⁶. Il "pacchetto" approvato si caratterizza per una forte presenza di progetti nei settori per così dire "trasversali", in particolare nella formazione, nella logistica e nei sistemi abilitanti e interforze. Non ci sono invece nuovi progetti nel settore terrestre e in quello spaziale.

Nel settore formazione e logistica, sono stati selezionati ben cinque progetti:

- 1. **Centro europeo comune integrato di addestramento e simulazione.** *Coordinatore Ungheria, altri partecipanti Germania, Francia, Polonia e Slovenia.*
- 2. **Accademia e polo d'innovazione Ue nel settore dell'informatica.** *Coordinatore Portogallo, altro partecipante Spagna.*
- 3. **Centro formazione medica delle forze per operazioni speciali.** *Coordinatore Polonia, altro partecipante Ungheria.*
- 4. **Poligono addestramento difesa chimica, biologica e nucleare.** *Coordinatore Romania, altri partecipanti Italia e Francia.*
- 5. **Rete dei centri di immersione dell'Unione europea.** *Coordinatore Romania, altri partecipanti Bulgaria e Francia.*

Per il settore marittimo:

- 6. **Sistema marittimo antisommergibili senza equipaggio.** *Coordinatore Portogallo, altri partecipanti Spagna, Francia e Svezia.*
- 7. **Corvetta di pattuglia europea.** *Coordinatore Italia, altro partecipante Francia.*

Nell'ambito dei sistemi aerei è previsto un nuovo progetto:

- 8. **Attacco elettronico aeroportato.** *Coordinatore Spagna, altri partecipanti Francia e Svezia.*

Per il settore cyberdifesa/comando, controllo e comunicazione:

- 9. **Centro di coordinamento nel settore informatico e dell'informazione.** *Coordinatore Germania, altri partecipanti Repubblica Ceca, Spagna, Ungheria, Paesi Bassi.*

³ Sulla posizione del Regno Unito vedi un recente [paper](#) della House of Commons

⁴ Sul tema vedi Sabatino E., *Cooperazione transatlantica e difesa europea: la dimensione industriale*, [Focus Euroatlantico](#) aprile-settembre 2019.

⁵ Sul precedente gruppo di progetti, approvati nel novembre 2018, vedi il [dossier](#) del Senato.

⁶ Rispettivamente il 30 settembre e il 22 ottobre.

I nuovi progetti per i sistemi interforze/abilitanti sono:

- 10. **Allarme e intercettazione tempestivi con sorveglianza spaziale dei teatri di operazione.** *Coordinatore Francia, altri partecipanti Italia, Spagna, Paesi Bassi e Finlandia.*
- 11. **Materiali e componenti per competitività tecnologica dell'Ue.** *Coordinatore Francia, altri partecipanti Spagna, Portogallo e Romania.*
- 12 **Capacità di guerra collaborative.** *Coordinatore Francia, altri partecipanti Belgio, Spagna, Ungheria, Romania e Svezia.*
- 13 **Sistema globale europeo di architettura globale velivoli senza pilota.** *Coordinatore Italia, altri partecipanti Francia e Romania.*

L'Italia mantiene una posizione di grande rilievo nel quadro della cooperazione strutturata. È capofila di due progetti, in settori cruciali come il pattugliamento in mare e i velivoli senza pilota, e partecipa ad altri due. Se si considera il quadro complessivo dei progetti fin qui approvati (47), il nostro Paese è presente in più della metà delle iniziative (24), ed è capofila di 9 progetti⁷. Il pacchetto appena approvato segna anche un significativo incremento della partecipazione alla Pesco da parte dei Paesi dell'Europa orientale, in particolare Polonia, Ungheria e, soprattutto, Romania (presidente di turno dell'Ue nel primo semestre 2019), che partecipa complessivamente a 12 progetti e ne coordina due (entrambi nel pacchetto appena approvato). Dal punto di vista strettamente numerico, infine, la Francia si assesta in una posizione prioritaria, considerato che partecipa complessivamente a 30 progetti su 47, con dieci progetti di cui è capofila.

2. Lo sviluppo della cooperazione strutturata permanente

La cooperazione strutturata permanente in materia di difesa è stata istituita nel dicembre del 2017, con una [decisione](#) che ha fissato gli impegni più vincolanti sottoscritti dagli Stati partecipanti e ha definito alcune regole generali di funzionamento. Subito dopo - in parallelo ai progressi su una serie di altri dossier in materia - si è avviato il percorso per la sua attuazione, dal punto di vista sia operativo che istituzionale.

Il **Consiglio UE del 6 marzo 2018** si è per la prima volta riunito in "formato PESCO", nel senso che, pur essendo presenti tutti gli Stati membri, solo i partecipanti alla cooperazione (con esclusione quindi di Regno Unito, Danimarca e Malta) hanno preso parte all'adozione delle decisioni. Oltre a stabilire la lista dei primi 17 progetti approvati, il Consiglio ha approvato la [raccomandazione](#) relativa a "una tabella di marcia per l'attuazione della PESCO", un documento di carattere programmatico che definisce un calendario per il processo di revisione e valutazione dei piani nazionali di attuazione.

Viene così definito un vero e proprio "ciclo" annuale della cooperazione strutturata, con scadenze relative alla realizzazione e alla verifica dei progetti. Il ciclo, come detto, nel prossimo futuro diventerà probabilmente biennale, ma le scadenze, anche se "spalmate" su due anni, avranno verosimilmente una certa corrispondenza con quelle attuali. Ad oggi, la prima scadenza è la pubblicazione dell'invito, rivolto agli Stati partecipanti, a [presentare nuovi progetti](#)⁸. La prima selezione dei progetti, secondo criteri di valutazione trasparenti, viene compiuta dal Segretariato della PESCO (cioè dal Servizio di azione esterna, coadiuvato dallo Stato Maggiore Ue, e dall'Agenzia per

⁷Vedi [qui](#) una panoramica di tutti i progetti fin qui approvati.

⁸Prima di presentare un progetto, gli Stati sono tenuti a informare i partner "in tempo utile", per dare a tutti l'opportunità di associarsi. Il Segretariato Pesco supporta la presentazione dei progetti e la loro condivisione tra gli Stati partecipanti, ad esempio predisponendo modelli uniformi per la descrizione dei progetti.

la difesa)⁹. La procedura di valutazione deve concludersi - con la decisione del Consiglio - "in linea di massima" entro il mese di novembre. Entro il 10 gennaio di ogni anno gli Stati partecipanti devono rivedere e aggiornare il proprio piano di implementazione nazionale, il documento che condensa l'attività degli Stati partecipanti, in base a una serie di criteri che si vanno via via affinando e alla tempistica degli obiettivi da raggiungere¹⁰. Entro il mese di aprile, l'Alto Rappresentante presenta il suo rapporto annuale PESCO, sulla base dei piani di implementazione nazionali e delle relazioni sull'andamento dei singoli progetti¹¹. Sulla base di questo rapporto, il Consiglio procede - entro il mese di maggio di ciascun anno - alla revisione annuale dei progetti. Nella sostanza il Consiglio verifica che gli Stati partecipanti stiano assolvendo gli impegni che hanno assunto con la decisione di partecipare alla cooperazione strutturata e con il coinvolgimento attivo nei singoli progetti¹². La revisione delle attività svolte dagli Stati per l'anno precedente coincide quindi con l'avvio della programmazione per l'anno successivo, chiudendo un circolo che si vorrebbe quanto mai virtuoso (secondo il criterio delle *lessons learned*).

Il **Consiglio del 25 giugno 2018** ha invece approvato una decisione sulle regole di governo dei progetti PESCO. Il documento stabilisce i meccanismi di gestione dei progetti PESCO, definendo le procedure decisionali, gli aspetti finanziari e le responsabilità degli Stati.

Vengono in primo luogo meglio definiti i compiti del Segretariato PESCO, che costituisce il "punto di contatto" unico per tutte le questioni PESCO, sia nell'abito dell'Unione che per gli Stati membri partecipanti. Vengono stabiliti anche alcuni significativi principi sulle relazioni tra i partecipanti ai diversi progetti. Gli Stati partecipanti "contribuiscono al progetto con le proprie risorse e competenze", fermo restando che, in base alla tipologia di progetto, il contributo nazionale può includere "risorse umane, risorse finanziarie, attrezzature o contributi in natura". Per quanto riguarda le decisioni interne, il principio fondamentale è l'unanimità, anche se, grazie a una "clausola passerella", gli Stati possono concordare (all'unanimità) che alcune decisioni (ad esempio quelle amministrative) possano essere adottate a maggioranza qualificata. I membri di ciascun progetto individuano e designano al loro interno uno o più coordinatori (in linea di principio, ma non necessariamente, i promotori). Viene infine chiarito che le forze e le capacità sviluppate nell'ambito di un progetto PESCO non solo possono essere usate singolarmente dai membri del progetto, ma possono anche essere impiegate "se del caso, collettivamente, nel contesto delle attività assunte dall'Unione europea nonché dalle Nazioni unite, dalla Nato o da altri contesti".

Il **Consiglio del 15 ottobre 2018** ha approvato una raccomandazione relativa "alla fissazione delle tappe per la realizzazione degli impegni più vincolanti", assunti dagli Stati membri nel momento in cui hanno aderito alla PESCO. Il documento definisce una sorta di "tabella di marcia" per gli Stati partecipanti, con una serie di obiettivi successivi da raggiungere entro il 2020. Il carattere abbastanza generico e a volte meramente programmatico degli obiettivi definiti in questo documento non deve trarre in inganno. Se presa sul serio, la tempistica così definita richiede infatti agli Stati una serie di impegni su cui si gioca, in una prospettiva che si potrebbe definire "neo-funzionalistica", il

⁹Il Servizio, coadiuvato dal comitato militare Ue, valuta interoperabilità, flessibilità e schierabilità delle forze (cioè le esigenze operative); l'Agenzia si occupa dello sviluppo delle capacità e in particolare "aiuta gli Stati membri a garantire che non vi siano inutili duplicazioni rispetto alle iniziative esistenti anche in altri contesti istituzionali".

¹⁰ Il piano deve indicare le azioni concrete per realizzare gli impegni assunti per i progetti cui si partecipa. Nel rendere conto delle attività svolte, gli Stati devono anche tenere conto dell'andamento complessivo dei progetti di cooperazione, del Piano di sviluppo delle capacità dell'Ue e del rapporto annuale CARD. Su richiesta degli Stati, il Segretariato PESCO può fornire, anche su base individuale, ausilio alla definizione dei piani, e può avviare consultazioni informali su eventuali aspetti da chiarire.

¹¹La relazione dell'Alto Rappresentante si incentra "sulle disposizioni e azioni concrete introdotte dagli Stati membri partecipanti per realizzare i loro impegni".

¹² In caso di valutazione negativa, si apre una fase di consultazione con il singolo Stato che, in linea teorica, può condurre alla sospensione dalla Pesca (art. 46. 4 del Trattato UE).

progressivo avvicinamento degli strumenti militari nazionali. Le tappe e gli obiettivi sono indicati in riferimento ai venti impegni vincolanti della PESCO, raggruppati negli stessi cinque ambiti individuati all'avvio della Pesco, ossia:

- il perseguimento degli obiettivi concordati sul **livello di spesa per la difesa** (e in particolare sulla spesa per gli investimenti, la ricerca e tecnologia)¹³;
- il **riavvicinamento degli strumenti di difesa**, a partire dagli strumenti già esistenti per lo sviluppo delle capacità a livello Ue (in particolare il Piano di sviluppo delle capacità e il meccanismo CARD)¹⁴;
- il **rafforzamento della disponibilità, interoperabilità, flessibilità e schierabilità delle forze**¹⁵;
- la **cooperazione per colmare le lacune - nazionali ed europee - nello sviluppo delle capacità**¹⁶;
- lo **sviluppo di programmi comuni di equipaggiamento di vasta portata**¹⁷.

¹³Rispetto alla *quantità della spesa*, viene chiesto agli Stati di fornire dati finanziari precisi sull'evoluzione della spesa complessiva rispetto all'anno precedente, in termini sia reali che assoluti, "dimostrando di pianificare un aumento regolare della spesa" (anche in relazione ai livelli di spesa concordati in ambito Nato, per i Paesi membri dell'Alleanza). Rispetto alla *qualità della spesa*, gli Stati devono indicare le modalità per raggiungere i due obiettivi concordati: destinare collettivamente, all'interno del budget per la difesa, almeno il 20 per cento alle spese per investimento e almeno il 2 per cento a ricerca e tecnologia. Rispetto alle *modalità di utilizzo delle risorse*, gli Stati devono dare conto dell'impegno per raggiungere l'obiettivo - sempre a livello collettivo - di realizzare in maniera collaborativa europea il 35 per cento della spesa per equipaggiamenti e il 20 per cento della spesa per ricerca e tecnologia.

¹⁴ Gli Stati sono chiamati a fornire tutte le informazioni richieste e a incrementare il ricorso e la partecipazione a questi strumenti, sia per la pianificazione della difesa nazionale che per le attività collaborative. Gli Stati dovrebbero anche indicare i progetti collaborativi che ricevono o sono destinati a ricevere fondi nell'ambito di questi strumenti, e soprattutto indicare, "nella misura del possibile", la quota di risorse nazionali destinata ad accompagnare (in co-finanziamento) i progetti collaborativi. Per quanto riguarda l'*impegno a utilizzare congiuntamente le capacità esistenti*, ogni Stato dovrebbe mappare le capacità e le strutture che sono già state messe a disposizione per l'utilizzo congiunto (basi militari, supporto logistico ma anche attività di addestramento ed esercitazioni) e indicare le capacità - tra quelle offerte dagli altri Stati - più funzionali alle esigenze collettive. Per la *cyberdifesa*, entro il 2020 ciascuno Stato dovrebbe manifestare la propria intenzione di partecipare ad almeno un progetto PESCO in materia e dovrebbe dimostrare di avere fornito assistenza ad altri Stati (ad esempio condividendo informazioni), in relazione a minacce cibernetiche.

¹⁵ Nell'ottica di migliorare il dispiegamento delle missioni e operazioni, viene anche suggerito agli Stati di esaminare "la fattibilità di un impegno politico accelerato a livello nazionale", anche attraverso una possibile modifica delle procedure istituzionali interne. In relazione alle *forze di reazione rapida*, si punta al completamento della banca dati delle disponibilità nazionali, come strumento di pianificazione militare delle operazioni. Gli Stati sono infatti invitati a segnalare, entro il 2020, le risorse, in termini di formazioni, capacità e infrastrutture, che possono essere schierate rapidamente nel quadro delle missioni militari PSDC. Per rafforzare l'*interoperabilità*, gli Stati dovrebbero anche condividere reciprocamente le modalità di addestramento e certificazione delle proprie forze, per raggiungere criteri comuni per i gruppi tattici Ue (sempre fatta salva "la necessità di garantire l'interoperabilità e la coerenza tra l'Ue e la Nato"). Un'attenzione particolare è rivolta alla *mobilità militare*, che è probabilmente il più rilevante tra i progetti approvati a marzo (anche per la sua stretta connessione con esigenze da un lato della Nato e dall'altro di protezione civile). Agli Stati, infine, viene anche chiesto di fornire proposte in relazione all'antica problematica del *finanziamento comune delle operazioni militari* PSDC, anche in vista della revisione del c.d. "meccanismo Athena".

¹⁶Ciascun Paese è tenuto a indicare il numero e il volume stimato dei propri progetti collaborativi, anche per gli anni successivi al 2020, indicando come essi possano contribuire alla riduzione delle lacune esistenti. Nell'ottica di migliorare l'autonomia strategica europea, gli Stati sono anche chiamati a indicare i settori in cui rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa europea. Gli Stati devono anche indicare in che modo gli strumenti forniti dalla collaborazione con i partner possono aiutare a colmare le lacune individuate nel settore della difesa a livello nazionale.

¹⁷ In questo ambito l'obiettivo principale è valorizzare il ruolo dell'Agenzia europea per la difesa, come foro europeo per lo sviluppo congiunto delle capacità militari, e dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR), come struttura preferita per la gestione di programmi collaborativi. A questo fine gli Stati sono chiamati a indicare i progetti a cui partecipano e il volume finanziario erogato tramite l'Agenza, compresi i settori di capacità e la tipologia di attività previste. Nei piani nazionali devono anche essere indicate le situazioni in cui OCCAR è risultata la migliore soluzione per la gestione dei programmi collaborativi e le occasioni in cui, invece, si sono fatte scelte diverse. Gli Stati dovrebbero anche dimostrare che i loro progetti collaborativi (compresi quelli in ambito PESCO) contribuiscono a promuovere la competitività, l'efficienza e l'innovazione dell'industria della difesa "in tutta l'Unione".

Il Consiglio del 14 maggio 2019 ha approvato una [raccomandazione](#) di valutazione dei progressi compiuti dagli Stati partecipanti, a conclusione del primo anno completo di attuazione della cooperazione strutturata. Nel documento, il Consiglio accoglie positivamente la prima relazione annuale dell'Alto Rappresentante (trasmessa il 22 marzo) e tiene conto delle relazioni presentate dagli Stati membri sui progressi realizzati nel corso del 2018. Gli Stati sono ovviamente invitati a proseguire l'attuazione dei progetti cui partecipano, intensificando gli sforzi per il raggiungimento del livello di ambizione dell'Unione. Secondo il Consiglio si segnalano progressi in termini di impegni riguardanti i bilanci per la difesa e gli investimenti congiunti. Gli Stati hanno anche iniziato ad utilizzare gli strumenti, le iniziative e i mezzi Ue nell'ambito della pianificazione della difesa nazionale, tra cui la già citata CARD, il piano di sviluppo delle capacità (CDP) e il programma per lo sviluppo industriale della difesa (EDIDP). Viene anche confermato che, dal momento che gli Stati membri dispongono di una "riserva unica di forze" cui possono ricorrere in vari contesti, "lo sviluppo delle capacità degli Stati membri nel quadro dell'UE contribuirà anche a rafforzare le capacità potenzialmente disponibili per le Nazioni Unite e la NATO". Gli Stati vengono poi invitati a "migliorare ulteriormente la qualità e il livello di dettaglio delle informazioni" contenute nei rispettivi Piani nazionali di attuazione. Il Consiglio invita infine l'Alto Rappresentante, nella sua prossima relazione (prevista nel 2020), a formulare le prime proposte in vista del "processo di revisione strategica" previsto al termine della prima fase della Pesco.

Il Consiglio del 17 giugno 2019, infine, ha invece approvato un significativo documento di [conclusioni](#) sulla situazione della difesa e sicurezza nel contesto della Strategia Globale dell'Ue. Il documento si occupa di un ampio ventaglio di temi, dalle missioni e operazioni PSDC, con particolare attenzione alla sua dimensione civile, al Fondo europeo per la difesa alle relazioni con la Nato. Per quanto riguarda in particolare la cooperazione strutturata permanente, il Consiglio, in linea con le conclusioni di precedenti riunioni, conferma che, per partecipare ai progetti Pesco, uno Stato terzo "dovrebbe apportare un sostanziale valore aggiunto".

15 novembre 2019

A cura di Federico Petrangeli