

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia

gennaio 2019

148

Approfondimenti

APPROFONDIMENTO

Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia

di Alessandro Marrone e Paola Sartori*

**a cura dell'Istituto Affari Internazionali
(IAI)**

gennaio 2019

* Alessandro Marrone è Responsabile del Programma Difesa dello IAI; Paola Sartori è Ricercatrice nei Programmi Difesa e Sicurezza dello IAI.

SOMMARIO

<i>Executive Summary</i>	1
1. <i>La Permanent Structured Cooperation (Pesco) ed il ruolo italiano</i>	2
2. <i>Il Fondo europeo di difesa e la partecipazione italiana</i>	8
3. <i>Le iniziative Ue e le ambizioni della Francia</i>	12
<i>Conclusioni</i>	17

Executive Summary

Nell'ultimo biennio la cooperazione ed integrazione nel campo della difesa europea ha visto importanti sviluppi. Con il lancio della *Permanent Structured Cooperation* (Pesco) a fine 2017, da parte di 25 Paesi Ue, è stato creato un meccanismo permanente e strutturato grazie al quale gli stati membri possono portare avanti progetti di cooperazione a geometria variabile. I ben 34 progetti Pesco approvati nel 2018 mirano a sviluppare o migliorare capacità militari che spaziano dai droni ai centri di addestramento, dai veicoli blindati ai satelliti.

L'Italia è presente in 21 progetti, al pari della Francia, in alcuni casi con un ruolo di leader. Cooperazioni importanti saranno sviluppate con Parigi, Berlino e Madrid – ad esempio sul drone europeo – ed in generale su rilevanti capacità militari terrestri, navali, aeree, spaziali e cibernetiche.

Allo stesso tempo, sono state definite le regole per i primi finanziamenti nella storia dell'Ue alla ricerca tecnologica in ambito militare, con uno stanziamento già effettuato di 590 milioni di euro per il periodo 2017-2020. La Commissione Europea prevede ben 13 miliardi di euro per l'*European Defence Fund* (Edf) nelle prossime prospettive finanziarie pluriennali Ue 2021-2027. Si tratta di un'importante opportunità per l'industria italiana del settore aerospazio, sicurezza e difesa. Il sistema-Paese italiano si è attivato per influenzare la definizione delle regole e della *governance* Edf in linea con gli interessi nazionali, e sta misurandosi con i primi bandi per l'allocazione delle risorse stanziare.

Pesco e Edf rappresentano i due principali sviluppi verso l'Europa della difesa, ma non sono i soli. È stato infatti istituito un embrione di quartier generale europeo per pianificare e condurre le missioni militari Ue, nonché un meccanismo annuale per la condivisione dei piani nazionali di spesa nella difesa che fornirà un quadro completo degli equipaggiamenti a disposizione e di quelli in fase di acquisizione. Al tempo stesso, nel 2018 la Francia ha lanciato, al di fuori del quadro, Ue un'iniziativa di cooperazione politico-militare volta a favorire interventi da parte di “coalizioni di volenterosi” a guida francese.

In questo contesto in notevole evoluzione, che presenta opportunità e sfide per l'Italia, è necessario che governo e Parlamento mantengano alta l'attenzione e l'impegno in Europa nel settore della difesa se vogliono tutelare e promuovere gli interessi nazionali. Servono investimenti adeguati, stabili nel tempo, e volti ad acquisire tecnologie ed equipaggiamenti necessari per le forze armate italiane.

1. La *Permanent Structured Cooperation* (Pesco) ed il ruolo italiano

La cooperazione strutturata permanente dell'Ue nel campo della difesa (*Permanent Structured Cooperation*, Pesco) è stata lanciata a dicembre 2017 da 25 stati membri dell'Unione, ovvero tutti gli attuali tranne Danimarca, Gran Bretagna e Malta. La Pesco era prevista dal Trattato di Lisbona del 2009, ma non era stata attivata per otto anni.

Il lancio della Pesco, che ha fatto seguito all'adozione nel 2016 della *EU Global Strategy for Foreign and Security Policy*¹, va visto come una risposta politica sia alla domanda da parte dei cittadini europei di un'Europa che protegga meglio la loro sicurezza e i loro interessi di fronte a crisi e minacce, sia alle tendenze centrifughe e disgregatrici espresse dal referendum sulla Brexit, sia ai dubbi sulla solidità dell'ombrello di sicurezza americano emersi con l'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca.

Gli impegni necessari per partecipare alla Pesco sono stati oggetto di un lungo negoziato tra i principali fautori del progetto, in particolare Parigi, Berlino, Roma e, ovviamente, le istituzioni Ue. Da un lato la Francia voleva criteri impegnativi, un "biglietto di ingresso" oneroso per far sì che la Pesco fosse un'iniziativa davvero ambiziosa, in grado di assicurare un'autonomia strategica nell'uso della forza armata e una capacità di sviluppo e produzione degli equipaggiamenti militari indipendente dai fornitori non europei, in primis americani².

La Germania ha invece insistito, al pari delle istituzioni europee, sul carattere inclusivo della Pesco e sull'opportunità politico-strategica di non escludere i Paesi dell'Europa centro-orientale³. Alla fine si è trovato un punto di equilibrio tra queste due visioni, e gli impegni presi – ad esempio in termini di volume e aumento delle spese militari – sono risultati sufficientemente flessibili da consentire la partecipazione di un ampio spettro di Paesi che va dal Portogallo alla Finlandia, dall'Irlanda a Cipro.

Sono stati tuttavia fissati alcuni impegni vincolanti, fra cui quello di dare priorità agli investimenti in equipaggiamenti avanzati e ad alta tecnologia, meccanismi di verifica degli impegni presi e la possibilità, per quanto remota, di escludere dal club Pesco gli Stati che non rispettino le regole fissate.

La Pesco s'integra fortemente con le istituzioni Ue esistenti, traendone forza. L'Alto Rappresentante e vice-presidente della Commissione - ruolo che sarà rivestito da Federica Mogherini fino all'insediamento dei nuovi organi comunitari nel 2019 - è pienamente coinvolto, con una specifica responsabilità, fra l'altro, per la valutazione annuale sull'andamento della Pesco. L'*Agenzia europea per la difesa* (Eda), il Servizio europeo di azione esterna (Seae), lo *EU Military Committee* – quest'ultimo presieduto dall'ex capo di Stato Maggiore

¹https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

²<https://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-parte/>

³<https://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-parte/>

della difesa italiana Claudio Graziano – fanno da segretario alla Pesco. Inoltre, il Comitato Politico e di Sicurezza ed il Consiglio Ue hanno preso a riunirsi anche nel “formato Pesco”, nel quale tutti gli stati Ue partecipano al dibattito ma solo i 25 membri Pesco hanno diritto di voto⁴.

Tale inquadramento istituzionale è concepito per fungere positivamente da “ancora”, evitando che l’iniziativa si areni se dovessero cambiare alcune delle circostanze politiche che l’hanno favorita – com’è successo a diversi formati di cooperazione nella difesa creati al di fuori del contesto Ue, come il “triangolo di Weimar” tra Francia, Germania e Polonia. E, cosa ancora più importante, ha il compito di agire da “motore” fornendo una spinta politico-istituzionale ai progetti che mirano a una maggiore integrazione.

Questo ruolo di sostegno delle istituzioni comuni è stato sperimentato non solo in altri ambiti sociali ed economici, ma anche nel processo di elaborazione ed attuazione della *EU Global Strategy*. Decisivo resta in ogni caso l’impulso politico proveniente dai governi nazionali. In particolare, Francia, Germania, Italia e Spagna hanno di fatto formato un “quartetto” che condivide abbastanza regolarmente – sebbene informalmente - idee e piani per portare avanti l’iniziativa⁵.

Nell’ambito della Pesco gli stati membri partecipanti discutono ogni anno progetti di cooperazione militare da attuare con i partner per lo sviluppo congiunto di nuovi equipaggiamenti terrestri, aerei, navali, spaziali o cibernetici – o per la modernizzazione di quelli in servizio –nonché per la messa in comune di attività di addestramento, mediche, logistiche, o ancora d’infrastrutture e basi militari.

A marzo 2018 gli stati membri della Pesco hanno approvato un primo pacchetto di 17 progetti. Si trattava perlopiù di progetti già in essere, che nel complesso richiedevano risorse economiche e militari abbastanza limitate – come nel caso di un comando medico proposto dalla Germania. Lo scorso novembre i ministri degli esteri e della difesa hanno approvato un secondo pacchetto di 17 progetti di cooperazione militare, compiendo un passo in avanti significativo sia in termini qualitativi che quantitativi. Infatti, le capacità militari su cui i Paesi membri hanno deciso di cooperare in questo secondo *rendez-vous* dell’Europa della difesa toccano diversi ambiti importanti.

Ad esempio vi sono inclusi tre progetti nel settore terrestre e tre in quello aereo, altrettanti sia nel settore dell’addestramento che nella macro-area cibernetica e dell’*Intelligence Surveillance Reconnaissance* (ISR). Due sono i nuovi progetti in ambito spaziale, ed uno nel dominio marittimo.⁶ Considerando

⁴<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-ministers-hold-historic-first-meeting-in-pesco-format/>

⁵<http://www.iris-france.org/notes/pesco-the-italian-perspective/>

⁶ Una rappresentazione grafica di questo tentativo di categorizzazione dei progetti PESCO è offerto dal grafico alla pagina seguente che riporta 7 categorie di riferimento (di seguito elencati

che nel primo round di marzo mancavano totalmente iniziative nel campo spaziale o aeronautico, questa seconda ondata permette di chiudere il bilancio del primo anno di vita della Pesco con una distribuzione decisamente più bilanciata degli sforzi nei diversi domini operativi.

Progetti PESCO 2018: categorie



La più evidente tra le significative novità decise a novembre è l'inserimento del drone europeo *Medium Altitude Long Endurance* (MALE) – il cosiddetto Eurodrone- nel pacchetto Pesco. La cooperazione per lo sviluppo di un drone europeo era in realtà già stata avviata nel 2015 da Francia, Germania, Italia e Spagna, con un forte ruolo tedesco e la partecipazione, da parte italiana, di Leonardo.

In seguito, anche la Repubblica Ceca è entrata nell'iniziativa. Il cappello Pesco testimonia sia la volontà dei Paesi partecipanti di fare del drone europeo un progetto di punta dell'Europa della difesa, sia la volontà dell'Ue di promuovere una cooperazione in grado di ridurre la dipendenza operativa, tecnologica e industriale, da fornitori non-europei – in primis statunitensi - nel campo

in ordine decrescente per numero di progetti): capacità abilitanti, dominio cibernetico, sistemi terrestri, strutture di addestramento, settore navale, settore aeronautico e spaziale.

strategico dei velivoli a pilotaggio remoto⁷. Inoltre, l'inclusione del progetto dell'Eurodrone in ambito Pesco potrebbe incentivare la partecipazione di ulteriori Paesi Ue, per raggiungere così le economie di scala necessarie per consentire all'Eurodrone di competere con i prodotti statunitensi⁸.

Benché l'impossibilità per un singolo Paese Ue di sviluppare da solo un'alternativa credibile ed in tempi ragionevoli ai droni statunitensi sia stata già ribadita a più riprese dagli esperti, il sigillo Pesco conferma la validità del progetto Eurodrone, come unica e credibile alternativa europea per poter competere nel settore. Questo sviluppo dovrebbe costituire una chiara indicazione anche per l'Italia su come orientare e definire le priorità dei propri sforzi ed evitare di disperdere risorse su iniziative che non hanno un credibile futuro militare-industriale.

Novità rilevanti si registrano nel campo spaziale con due primi progetti Pesco, che vedono entrambi un forte tandem italo-francese. Il primo, la soluzione Ue per la navigazione satellitare, (*EU Radio Navigation Solution*)⁹ ha l'obiettivo di sviluppare capacità militari di geo-localizzazione e navigazione satellitare sulla base di Galileo e, non a caso, oltre a Francia (che ha il ruolo di leader) e Italia, vi partecipano anche Germania, Spagna e Belgio.

Questo progetto Pesco segnala la volontà dei Paesi Ue di riaffermare il ruolo di Galileo anche a sostegno della cooperazione ed integrazione militare all'interno dell'Unione e prefigura, in concreto, una ulteriore stretta cooperazione nel settore spaziale tra i paesi tradizionalmente fautori dell'integrazione europea.

L'altro progetto spaziale, stavolta a guida italiana e con un supporto francese, punta a sviluppare una "*Autonomous, Sovereign, EU Military Space Situational Awareness Capability*"¹⁰, per la protezione degli assetti e servizi spaziali degli stati Ue. Anche in questo caso si può intravedere un segnale politico importante di cooperazione tra le principali potenze spaziali dell'Unione, Francia e Italia, per una "autonomia" e "sovranità" declinate a livello europeo piuttosto che nazionale¹¹.

Si tratta di una scelta necessaria nel settore spaziale e aeronautico, come in molti altri settori industriali e tecnologici a cavallo tra militare e civile, in cui nessuno stato Ue da solo può reggere la competizione con potenze continentali quali Stati Uniti, Cina e Russia.

A novembre è stato quindi approvato un set di progetti Pesco più orientato, rispetto alla prima ondata di marzo, allo sviluppo o modernizzazione di tecnologie, sistemi e piattaforme, anche per la parte alta dello spettro dei conflitti. Se si guarda all'impegno dei singoli stati, la Francia ha giocato a

⁷http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,2661.html

⁸http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,2661.html

⁹<https://www.consilium.europa.eu/media/37315/table-pesco-projects-updated.pdf>

¹⁰<https://www.consilium.europa.eu/media/37315/table-pesco-projects-updated.pdf>

¹¹http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,2661.html

novembre la parte del leone guidando o partecipando a nove iniziative, a fronte ad esempio delle sei ciascuna di Italia e Germania. Tutti e tre i suddetti Paesi hanno comunque diminuito il numero di nuovi progetti cui intendono partecipare, rispetto al primo round di marzo, concentrandosi su iniziative più ambiziose in termini di sviluppo delle capacità e d'investimenti economici. Il livello di partecipazione di gran parte degli altri Paesi è invece rimasto sostanzialmente stabile.

I nuovi progetti continuano a essere a geometria variabile, andando da cooperazioni puramente bilaterali, come le suddette italo-francesi nel campo spaziale, ad iniziative con ben dieci partecipanti quali lo sviluppo di un nuovo veicolo a pilotaggio remoto (*Integrated Unmanned Ground System*) a guida estone. Sul totale dei 34 progetti Pesco lanciati nel 2018, la Francia è presente in 21, esattamente come l'Italia, seguite dalla Spagna (18), dalla Repubblica Ceca(16), dalla Grecia(14) e dalla Germania (13). Un secondo gruppo di Paesi "mediamente" impegnati in progetti PESCO è costituito da Belgio (10 partecipazioni), Olanda (9), Cipro (8), Polonia, Romania e Portogallo (7). L'altra dozzina di Paesi Ue membri della PESCO è impegnata in circa 2-5 progetti ciascuno¹².

Il numero di progetti cui un Paese partecipa non è ovviamente, di per sé, un indicatore determinante dell'impegno militare, industriale ed economico nella Pesco, specie considerando che la gamma dei progetti è molto varia, andando dall'Eurodrone, con investimenti complessivi per miliardi di euro, a iniziative molto modeste.

Tuttavia, pur nell'estrema varietà, in termini qualitativi e quantitativi, dei progetti approvati, è rilevante, e positivo, che ad un anno dal lancio della Pesco i principali Paesi Ue siano impegnati in numerosi progetti in diversi ambiti, alcuni dei quali particolarmente rilevanti dal punto di vista militare.

E' anche significativo che tramite la Pesco le più importanti capitali europee cooperino maggiormente tra loro anche in formato bilaterale o mini-laterale: Francia e Italia sono insieme in 12 progetti, così come Francia e Germania, mentre Italia e Germania partecipano entrambe a nove iniziative.

Rimane tuttavia un alto tasso di frammentazione nell'impegno dei Paesi membri, il che è comprensibile data la natura ancora su base volontaria ed individuale del processo di proposta dei progetti. Dato il funzionamento della Pesco, è quindi particolarmente importante che l'Italia definisca le sue priorità quanto a capacità militari da sviluppare, garantendo risorse adeguate per proporre progetti credibili, con la partecipazione di quanti più Stati possibile.

Altrettanto importante è che sia assicurato il più ampio coinvolgimento delle eccellenze dell'industria della difesa nazionale. Nella scelta dei partner le convergenze sui requisiti militari sono ovviamente fondamentali; dovrebbero

¹²<https://www.consilium.europa.eu/media/37315/table-pesco-projects-updated.pdf>

però essere tenute in considerazione anche valutazioni maggiormente politiche riguardo a capacità e peso specifico dei vari paesi nel panorama europeo

Progetti PESCO 2018



Nello specifico, particolare attenzione dovrebbe essere rivolta al posizionamento rispetto a stati chiave come Francia e Germania, nonché a Paesi importanti come Spagna, Svezia, Polonia e Olanda. Infatti, in alcuni casi potrebbe essere conveniente accettare compromessi per partecipare a progetti in cui altri grandi Paesi hanno la leadership, perché potrebbero rappresentare l'opzione migliore per ottenere risultati concreti, in tempi e costi ragionevoli.

In altri casi, invece, potrebbe valere la pena assumere un ruolo di guida per mantenere la sovranità operativa e tecnologica su alcuni equipaggiamenti. Giocherà probabilmente un ruolo importante e crescente la possibilità, prevista dalle norme Pesco, di ottenere un co-finanziamento Ue fino al 30% del bilancio di un determinato progetto attingendo al Fondo europeo di difesa.

2. Il Fondo europeo di difesa e la partecipazione italiana

Il Fondo europeo di difesa (*European Defence Fund*, Edf) nasce da una proposta della Commissione europea, avanzata a giugno 2017 con l'obiettivo di rafforzare la competitività e la capacità d'innovazione della base industriale e tecnologica europea nel settore difesa¹³. Questo strumento si compone di due "finestre" distinte per struttura giuridica e fonte di bilancio, seppur complementari.

La prima riguarda il finanziamento di attività di ricerca congiunte (*research window*), mentre la seconda si concentra sulle capacità militari (*capability window*). L'EDF dovrebbe quindi sostenere e agevolare gli Stati membri nello sviluppo congiunto di determinati equipaggiamenti e prodotti per le forze armate.

Già per il triennio 2017-2019, la Commissione ha concretizzato il suo impegno con lo stanziamento di 90 milioni di euro per attività di ricerca in ambito militare all'interno dell'Azione preparatoria per attività di ricerca nel settore difesa (*Preparatory Action for Defence Research*, PADR), una sorta di programma pilota per le future attività all'interno del EDF. Similmente, anche per la parte relativa allo sviluppo delle capacità è stato lanciato quest'anno il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (*European Defence Industrial Development Programme*, EDIDP), che prevede l'allocazione di 500 milioni in due anni per finanziare attività di qui al 2020.

I progetti nell'ambito della PADR sono già stati avviati, e l'Italia è riuscita a ritagliarvisi un ruolo di primo piano in quanto Leonardo è capofila di uno dei maggiori progetti finanziati, OCEAN 2020. Il progetto, che mira all'integrazione di sistemi aerei *manned* - ovvero con pilota a bordo - e *unmanned* - cioè pilotati in remoto - in operazioni navali, ha una durata triennale, un bilancio di 35 milioni di euro e coinvolge ben 42 partner tra industrie, forze armate e centri di ricerca. In ambito EDIDP si sta ancora lavorando alla definizione di un programma di lavoro e i primi bandi dovrebbero essere lanciati all'inizio del 2019.

Per quanto riguarda, invece, il periodo 2021-2027, lo scorso 13 giugno la Commissione ha pubblicato una proposta di regolamento che istituisce l'EDF e prevede lo stanziamento di ben 13 miliardi di euro: 4,1 miliardi saranno destinati

¹³ European Commission, A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities, Press release, 7 June 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm

alla ricerca, mentre 8,9 andranno a cofinanziare le attività di sviluppo delle capacità¹⁴.

Come per l'EDIDP, il regolamento per l'istituzione dell'EDF 2021-2027 sarà adottato attraverso procedura legislativa ordinaria con ricorso al processo di "trilogio", ossia al dialogo inter-istituzionale tra rappresentanti del Consiglio Ue e del Parlamento europeo con la mediazione della Commissione europea, al fine di agevolare e velocizzare il raggiungimento di un accordo tra le parti¹⁵. Sostanzialmente, Consiglio e Parlamento sono chiamati a esprimersi sulla proposta legislativa della Commissione, e ad elaborare delle posizioni che verranno poi discusse nel corso di un negoziato trilaterale.

I ministri degli Affari Esteri e della Difesa dell'Ue hanno adottato una proposta di regolamento per l'EDF il 19 novembre. La questione è stata anche affrontata dal Parlamento europeo: la Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia ha adottato il 21 novembre il rapporto del deputato Zdzisław Krasnodębski, che è stato poi approvato con 337 voti favorevoli, 178 contrari e 109 astensioni nella sessione plenaria dell'11 dicembre¹⁶.

A seguito del voto parlamentare possono essere quindi avviati i negoziati inter-istituzionali, verosimilmente tra dicembre e gennaio, in modo da riuscire ad arrivare ad una versione consolidata e condivisa del testo prima della fine della legislatura, a maggio 2019. Sebbene i tempi siano abbastanza serrati, il fatto che la proposta della Commissione abbia tenuto conto dei negoziati avvenuti per la definizione dell'EDIDP dovrebbe poter spianare la strada al raggiungimento di un accordo¹⁷.

In effetti, le due versioni proposte da Consiglio¹⁸ e Parlamento sembrano riaffermare quanto proposto in prima battuta dalla Commissione sulle questioni

¹⁴ European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, establishing the European Defence Fund, COM(2018) 476 final, Bruxelles, 13 giugno 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund-regulation_en.pdf

¹⁵ Per maggiori informazioni si veda: European Parliament, Ordinary Legislative Procedure, <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/home/home.html>

¹⁶ Il testo adottato è disponibile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0516+0+DOC+PDF+V0//EN>. Per un'analisi dei principali emendamenti introdotti, si veda: Olivier Jehin, "Fondseuropéen de défense (FEDef) : la négociation peut commencer", in Bruxelles2Pro, 13 dicembre 2018, <https://club.bruxelles2.eu/2018/12/fonds-europeen-de-defense-fedef-la-negociation-peut-commencer/>

¹⁷ Olivier Jehin, Fondseuropéen de défense : la position du Parlement dans la perspective du trilogio, in Bruxelles2, 22 novembre 2018, <https://club.bruxelles2.eu/2018/11/fonds-europeen-de-defense-la-position-du-parlement-dans-la-perspective-du-trilogio/>

¹⁸ Council of the European Union, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, establishing the European Defence Fund – Partial General Approach, 14094/1/1

più controverse, quelle che avevano destato maggiore disaccordo tra gli Stati membri durante i negoziati per il regolamento EDIDP. Nello specifico, tenendo in considerazione anche le priorità nazionali, particolarmente travagliata è stata la negoziazione di alcuni punti relativi a:

- gli strumenti finanziari;
- i soggetti idonei ad accedere al fondo;
- le attività che hanno diritto al finanziamento;
- la natura del supporto alle piccole e medie imprese (Pmi)¹⁹.

Le posizioni e gli interessi italiani nell'ambito di questa iniziativa sono stati perseguiti e fatti valere grazie al lavoro del Tavolo Tecnico Interministeriale presso l'Ufficio del Consigliere Militare della Presidenza del Consiglio.

Per quanto attiene al primo punto, l'Italia si è spesa per evitare l'adozione di meccanismi che sfavorissero gli Stati con meno risorse economiche, sostenendo fortemente la necessità di utilizzare tutta la strumentazione finanziaria europea anche nel settore della difesa. In tal senso, è stato ottenuto che il programma fosse finanziato per la maggior parte attraverso una redistribuzione degli stanziamenti previsti per altri programmi e in misura minore dal margine di bilancio²⁰.

Per quanto riguarda la definizione dei criteri per ammettere un'iniziativa al finanziamento nell'ambito del Fondo l'Italia ha puntato soprattutto a superare la logica di collaborazioni bilaterali, sostenendo la necessità che i consorzi siano composti da almeno tre aziende, basate in almeno tre diversi stati membri²¹. L'intento è di evitare un'egemonia franco-tedesca e consentire all'Italia di associarsi a eventuali iniziative proposte da Parigi e Berlino.

Un altro obiettivo principale perseguito dall'Italia è la possibilità da parte di società europee controllate da entità non-europee di partecipare al programma di finanziamento. Su questo punto è stato raggiunto un compromesso: prevede che le aziende basate nell'Ue e controllate da società o governo di un Paese terzo possano beneficiare dei fondi, purché lo stato in cui sono stabilite fornisca le

REV1, Bruxelles, 15 novembre 2018, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14094-2018-REV-1/en/pdf>

¹⁹ Per maggiori elementi rispetto alla posizione italiana relativamente ai negoziati sul regolamento EDIDP, si veda: Paola Sartori, "I nodi da sciogliere del programma comune", in Airpress n.90, giugno 2018.

²⁰ Council of the European Union, Regulation (EU) 2018/1092 of the European Parliament and of the Council, Joint Statement on financing of the European Defence Industrial Development Programme, Official Journal of the European Union, L 200/30, 7 agosto 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1092&from=EN>

²¹ Council of the European Union, Regulation (EU) 2018/1092 of the European Parliament and of the Council, op. cit., Art. 6, par. 2.

necessarie garanzie alla Commissione, in particolare sulla struttura della *governance*, i risultati dell'azione e la gestione delle informazioni sensibili²².

Questo aspetto è particolarmente importante in considerazione di rilevanti realtà industriali a controllo straniero presenti nel nostro Paese. Basti pensare, ad esempio, ad Avio Aero, parte della statunitense GeAviation, o a Piaggio Aerospace, controllata dal fondo emiratino Mubadala.

Similmente, l'Italia si è fatta promotrice anche di un approccio aperto nei confronti della partecipazione di Paesi terzi, o di società basate sul loro territorio, ottenendo però un risultato parziale: questi soggetti potranno partecipare ai programmi ma con alcune restrizioni, e il costo di queste attività non potrà beneficiare di finanziamenti Ue²³.

Infine, per quanto riguarda le Pmi, l'Italia ha chiesto che fossero previsti incentivi per agevolarne il coinvolgimento e la partecipazione. Il regolamento EDIDP, recependo questa istanza, prevede l'assegnazione di un bonus di cofinanziamento per i progetti che coinvolgano Pmi²⁴.

Come detto, questi punti hanno trovato sostanziale conferma all'interno della proposta di regolamento per il futuro EDF presentata dalla Commissione a giugno, e sono stati altresì ribaditi anche nelle versioni recentemente approvate dal Consiglio Ue e dal Parlamento europeo, seppur con qualche piccola eccezione.

Nello specifico e con riferimento alle summenzionate priorità italiane, il testo del regolamento EDF presenta un approccio maggiormente inclusivo nei confronti dei Paesi terzi e apre il Fondo anche a stati membri dell'Associazione europea di libero scambio, come Norvegia e Svizzera, ma potenzialmente anche alla Gran Bretagna, qualora nell'ambito dei negoziati generali sulla Brexit venisse raggiunto un accordo in tal senso²⁵.

Il Parlamento ha approvato anche un emendamento volto a consentire una partecipazione più ampia possibile della Gran Bretagna in uno scenario post-Brexit.²⁶ L'affermarsi di una simile linea sarebbe senz'altro positivo anche per importanti *player* industriali italiani con una presenza consistente oltre Manica, una su tutte Leonardo.

²² Council of the European Union, Regulation (EU) 2018/1092 of the European Parliament and of the Council, op. cit., Art. 7, par. 4.

²³ Council of the European Union, Regulation (EU) 2018/1092 of the European Parliament and of the Council, op. cit., Art. 7, par. 5.

²⁴ Council of the European Union, Regulation (EU) 2018/1092 of the European Parliament and of the Council, op. cit., Art. 11, par. 3.

²⁵ Sui diversi scenari della Brexit e l'impatto sull'industria della difesa in Europa si veda <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/looking-through-fog-brexit-scenarios-and-implications-european-defence-industry>

²⁶ Olivier Jehin, Le fondseuropéen de défensesouhaité par leseurodéputés de la commission, in Bruxelles2, 14 novembre 2018, AFETH<https://club.bruxelles2.eu/2018/11/le-fonds-europeen-de-defense-souhaite-par-les-eurodeputes-de-la-commission-afet/>

Come evidenziato dai risultati raggiunti in termini regolamentari, l'Italia sembra aver ottenuto finora un risultato soddisfacente, essendo riuscita a far valere in larga parte le proprie posizioni in sede europea. Tuttavia, è importante che il Paese mantenga alto il livello di attenzione su questo dossier nei prossimi mesi. Si dovranno infatti definire le regole del gioco dal 2021 al 2027 e, all'inizio del prossimo anno, saranno assegnati i primi programmi in ambito EDIDP.

La mancata previsione di risorse da destinare a queste linee di azione all'interno del Documento programmatico pluriennale della Difesa, presentato al Parlamento lo scorso ottobre, merita sicuramente attenzione: se si vogliono ottenere risultati ben più consistenti sarà infatti necessario agire come sistema-Paese, in modo coordinato e collaborativo, per il raggiungimento di obiettivi condivisi.

3. Le iniziative Ue e le ambizioni della Francia

Pesco ed Edf sono sicuramente le maggiori iniziative assunte di recente per rafforzare la cooperazione e l'integrazione nel campo della difesa europea, ma non sono le sole. La *EU Global Strategy* ha infatti previsto l'istituzione di un meccanismo annuale di scambio di informazioni e consultazione tra i Paesi Ue riguardo ai rispettivi piani nazionali per lo sviluppo di capacità militari – la *Coordinated Annual Review of Defence* (CARD).

Sostanzialmente si tratta di un processo per confrontare a livello europeo i piani di spesa militare, ed in particolare gli investimenti in ricerca tecnologica e produzione di equipaggiamenti. L'obiettivo è disporre di un quadro più completo e accurato possibile di cosa stanno acquisendo le forze armate, come e quando, per individuare sia opportunità di cooperazione sia gap da colmare. Il primo ciclo pilota della CARD, che si è svolto nel 2017-2018, con l'EDA nel ruolo di segretariato insieme al Comitato Militare dell'EU²⁷, ha fornito una prima interessante panoramica sugli investimenti europei in equipaggiamenti militari.

Il processo della CARD dovrebbe essere adesso rifinito in base al piano di sviluppo delle capacità militari (*Capability Development Plan*, CDP) dell'Ue. Il CDP è il documento che fornisce le indicazioni di massima e di lungo periodo su quali capacità militari occorre sviluppare per svolgere una serie di missioni, che vanno dalla gestione delle crisi nel vicinato dell'Europa alla difesa dalla “guerra ibrida”, alla luce dell'*EU Global Strategy* e del livello di ambizione della politica comune di sicurezza e difesa.

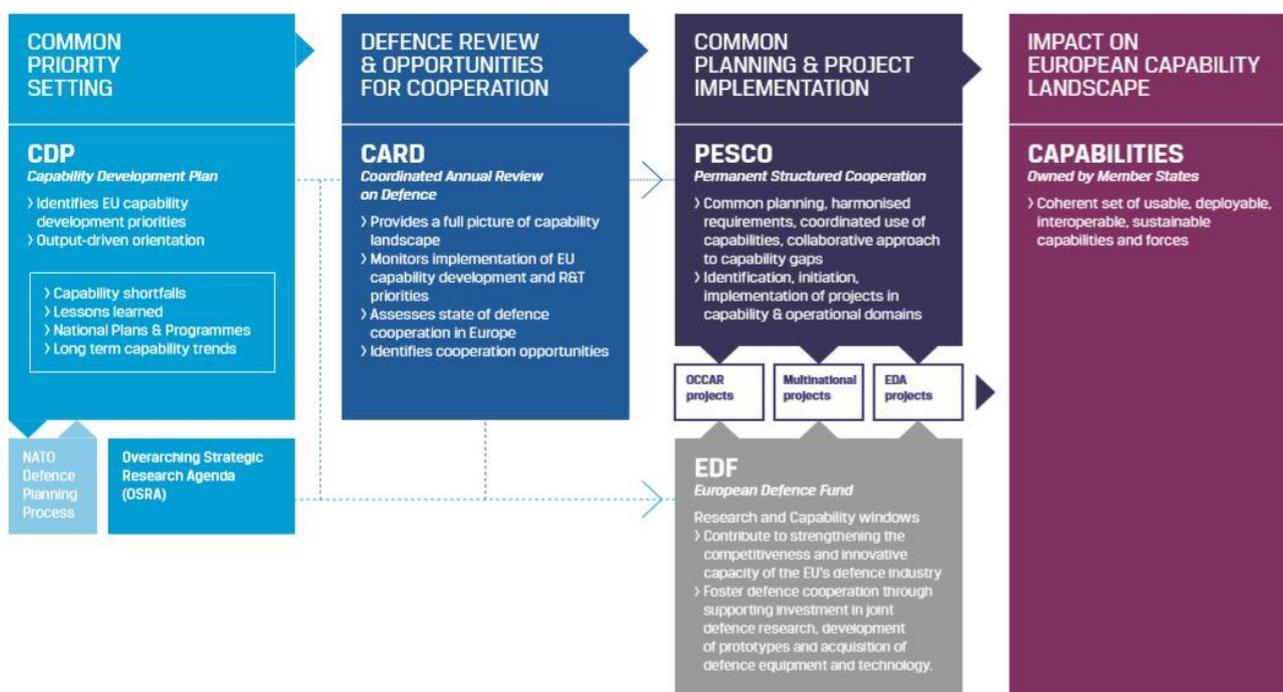
Il CDP si basa sulle indicazioni degli stati membri, sul lavoro di EDA, Comitato militare Ue e Staff militare dell'Ue e la sua ultima versione è stata

²⁷[https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

approvata lo scorso 28 giugno dai Ministri della difesa dei Paesi Ue²⁸. Idealmente, questo documento dovrebbe indicare quali equipaggiamenti servono alle forze armate europee, in un orizzonte decennale, per assicurare la sicurezza e difesa dell'Europa, mentre la CARD fotografa i mezzi disponibili e quelli in fase di sviluppo.



A coherent approach from priorities to impact



Quanto all'impiego delle forze armate dei Paesi Ue, la costituzione nel 2017 di un embrione di quartier generale europeo, la *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), permette oggi di gestire in modo più efficace ed efficiente alcune missioni Ue, ad esempio quelle di addestramento delle forze armate locali in Mali, Somalia e Repubblica Centrafricana²⁹.

L'MPCC ha recentemente ricevuto il mandato di gestire un eventuale impiego dei battaglioni multinazionali di circa 1.500 unità (*EU Battle Groups*) istituiti nel 2007 dai Paesi Ue e finora tenuti in *stand by*. Infine, la mobilità all'interno dell'Ue delle forze armate, con la relativa logistica, dovrebbe essere aiutata dal

²⁸[https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

²⁹https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aGKF41zrLDLuNeg8csm24scxmjEwj4JBvrRbaLeaY4M/mtime:1542656575/sites/eeas/files/mpcc_factsheet_november_2018.pdf

fondo proposto dalla Commissione Europea per modernizzare le infrastrutture – reti ferroviarie, stradali, ecc. – su cui dovrebbero, in caso di crisi, transitare equipaggiamenti estremamente pesanti e voluminosi, nonché dalla relativa armonizzazione e semplificazione delle procedure di transito.

Idealmente, sulla base della comparazione tra le necessità future indicate dal CDP e la realtà attuale fotografata dalla CARD, si dovrebbero riuscire ad evidenziare i punti deboli ed i gap da colmare tramite progetti cooperativi in ambito Pesco, possibilmente co-finanziati dall'EDF³⁰.

Nel momento in cui i governi dei Paesi Ue decidessero un intervento militare, spetterebbe al quartier generale Ue pianificare e condurre le operazioni. Le forze armate dei Paesi membri partecipanti all'operazione potrebbero agire più rapidamente grazie a una maggiore mobilità all'interno del territorio dell'Unione. Questa è la situazione ideale che si intende raggiungere, ma la realtà attuale è ben diversa.

Da un lato, alcuni stati Ue sono restii a condividere informazioni sui propri piani d'investimenti nella difesa, anche perché offrono una serie di opportunità per le rispettive industrie, e preferiscono muoversi in maniera autonoma a livello nazionale. Dall'altro, la cooperazione in ambito Ue, per quanto necessaria e portatrice di benefici, presenta un certo grado di complessità e lentezza che in alcuni casi può indurre i governi a preferire accordi bilaterali o comunque fuori dal quadro istituzionale dell'Unione.

Cooperare in progetti congiunti sulla base di una condivisione di informazioni e piani implica accettare compromessi, e trovare una sintesi europea fra i vari interessi nazionali rinunciando a pretese egemoniche.

Per questo insieme di motivi la Francia, oltre a impegnarsi nel quadro Ue, ha lanciato, poco tempo dopo il varo della Pesco, l'*European Intervention Initiative* (E2I)³¹. L'obiettivo dichiarato dell'iniziativa francese è favorire la prontezza operativa e la capacità di un gruppo ristretto di Paesi europei prevalentemente dell'Europa occidentale, meglio equipaggiati e politicamente più inclini ad operazioni di gestione delle crisi all'estero, di effettuare interventi militari congiunti.

Va da sé che la Francia si riserva il ruolo di leader politico-militare dell'iniziativa, in particolare per operazioni nel continente africano, e di volta in volta metterà insieme “coalizioni di volenterosi” per intervenire in un determinato Paese. Proprio per questo l'iniziativa è stata lanciata al di fuori dell'ambito Ue, nel quale, per decidere su questioni di sicurezza e difesa, serve invece il consenso di tutti gli stati membri, e vi sono meccanismi che in una certa

³⁰ Sulla relazione tra questi elementi si veda <https://www.iss.europa.eu/content/eu-defence-capability-development-%E2%80%93-plans-priorities-projects>

³¹ Si veda al riguardo <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/74944>

misura garantiscono i Paesi più piccoli, moderando le ambizioni degli stati maggiori nel quadro di regole condivise.

L'iniziativa francese ha raccolto un certo consenso in Europa. Lo scorso 25 giugno otto Paesi hanno firmato una serie di accordi bilaterali con la Francia che danno corpo alla E2I.

Il gruppo di paesi firmatari include la Germania - che ha aderito con una certa cautela vista l'importanza che attribuisce al quadro Ue e a quello Nato - la Gran Bretagna -fermamente intenzionata a restare un partner politico militare importante nella geopolitica europea - e poi Belgio, Danimarca, Estonia, Olanda, Portogallo, Spagna – ai quali si è aggiunta lo scorso novembre la Finlandia.

In sintesi, Parigi vede la Pesco come un modo per sviluppare insieme ad alcuni alleati europei determinate capacità militari, e la E2I come il contesto in cui guidare operazioni militari all'estero; tra le due iniziative vi è complementarità secondo Parigi, che ambisce a svolgere un ruolo centrale in entrambe. Non è un caso che la seconda ondata di progetti Pesco includa la proposta della Francia di un “*co-basing*”, ovvero una condivisione di basi militari e punti di accesso e transito sia in Europa che oltremare; a tale proposta hanno aderito Germania, Spagna, Olanda, Belgio e Repubblica Ceca.

Accanto alle iniziative relative alla Pesco, all'Edf e alla E2I la Francia si è prodottain un nuovo slancio retorico a favore di “un vero esercito europeo”, ovvero di una difesa integrata capace di proteggere la sicurezza e gli interessi europei senza contare sugli Usa, e che nel campo cibernetico assicuri la difesa nei confronti di “Russia, Cina, e persino gli Stati Uniti d’America”³².

L'idea di un esercito europeo era stata paventata più volte negli ultimi anni da diverse voci in Europa, inclusa quella dell'attuale presidente della Commissione Jean-Claude Juncker che già nel 2015 aveva sostenuto la necessità per l'Ue di dotarsi di forze armate in grado di proteggere autonomamente l'Unione dalla Russia³³.

Il rilancio di Macrona avviene in un contesto diverso, segnato dalla prospettiva di un'uscita dall'Ue della Gran Bretagna, il Paese che ha più fortemente avversato qualsiasi idea di esercito europeo, e dall'ingresso alla Casa Bianca di Donald Trump, il presidente più critico dell'Europa da decenni a questa parte. Già in precedenza l'occupazione e successiva annessione della Crimea da parte della Russia aveva evidenziato la necessità di un maggiore impegno europeo per la salvaguardia della stabilità del continente.

Tale contesto contribuisce a spiegare perché anche Angela Merkel, cancelliera di un Paese tradizionalmente impegnato a favore della Nato e dell'alleanza con gli Stati Uniti come la Germania, abbia affermato lo scorso novembre di fronte al

³²<https://www.bbc.com/news/world-europe-46108633>

³³<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/>

Parlamento Europeo che “il tempo in cui noi [europei] potevamo contare su altri è finito. Ciò vuol dire che noi Europei dobbiamo prendere il nostro destino nelle nostre mani (...). Dobbiamo lavorare sulla visione di un futuro in cui verrà creato un vero esercito europeo”³⁴.

La retorica a favore di un “esercito europeo” va considerata con molto realismo. La creazione di un esercito europeo non è infatti un obiettivo raggiungibile nel breve e medio periodo – e probabilmente neanche in un orizzonte decennale – per diversi motivi.

Non è uno sviluppo desiderato dalle forze armate nazionali, interessate a mantenere una propria autonomia di azione, nonché di gestione delle proprie capacità ed investimenti, nei limiti dei rispettivi bilanci della difesa. Soprattutto, l’idea di un “esercito europeo” non riscuote il consenso della grande maggioranza dei governi e parlamenti degli stati membri, che ritengono implicherebbe un’inaccettabile cessione di sovranità.

Al tempo stesso, l’Ue non è pronta a gestire una tale responsabilità politico-militare, avendo iniziato a muovere passi concreti nel campo della difesa solo dal 2003, con l’*European Security Strategy* e le prime missioni europee all’estero.

Infine, 21 stati Ue sono anche membri della Nato, ed in ambito transatlantico possono contare su ben altra capacità militare e su quasi sessant’anni di esperienza nel campo della difesa. Va aggiunto che le recenti affermazioni a favore di un esercito europeo hanno sollevato reazioni stizzite da parte della Casa Bianca³⁵, inserendosi in un contesto già teso di rapporti tra Stati Uniti e Paesi Ue che ha influenzato negativamente anche l’ultimo vertice Nato³⁶.

D’altra parte proprio la cooperazione Nato-Ue ha registrato importanti passi in avanti negli ultimi due anni, con la dichiarazione congiunta siglata a Varsavia nel 2016 che ha avviato una partnership strategica³⁷, concretizzatasi in una serie di collaborazioni concrete e ribadita lo scorso luglio da una nuova dichiarazione di intenti sulla cooperazione Nato-Ue³⁸.

Il miglioramento dei rapporti tra i due contesti istituzionali di riferimento della politica di difesa dell’Italia – quello europeo e quello transatlantico - è sicuramente uno sviluppo positivo, anche considerando la tradizionale posizione italiana a favore di un bilanciamento tra europeismo e atlantismo in questo ambito.

³⁴<https://www.reuters.com/article/us-eu-politics-merkel/germanys-merkel-calls-for-a-european-union-military-idUSKCN1N1IUQ>

³⁵<https://www.theguardian.com/us-news/2018/nov/09/trump-paris-macron-peace-forum>

³⁶<https://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/trump%E2%80%99s-nato-summit-when-drama-overcomes-substance>

³⁷<https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

³⁸<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration/>

Conclusioni

In conclusione vi sono stati importanti sviluppi recenti verso l'orizzonte di una difesa europea pragmatica, funzionale agli interessi nazionali degli stati membri nonché dell'Ue nel suo complesso. A tali sviluppi l'Italia ha contribuito in modo pro-attivo ed efficace sin dal 2016, influenzando le scelte riguardo all'impostazione di Pesco ed Edf in linea con i propri interessi di lungo periodo.

Per il nostro sistema-Paese si tratta ora di restare impegnato in un percorso che può portare importanti benefici sia per le forze armate che per l'industria italiana dell'aerospazio, sicurezza e difesa, e più in generale per la sicurezza nazionale. Le iniziative avviate stanno infatti vivendo delle importanti fasi di sviluppo, con le prime allocazioni di risorse ed il posizionamento strategico dei principali Paesi europei.

Ciò rappresenta anche una sfida per l'Italia, che non può e non deve perdere l'opportunità di modernizzare, sviluppare e rendere più efficiente il proprio strumento militare tramite la cooperazione con gli altri Paesi dell'Unione nel quadro sia Pesco che Edf. Inoltre, in quanto contributrice netta al bilancio Ue e detentrica di un'importante base industriale, l'Italia permettersi deve evitare che i fondi dell'Edf, cui ha contribuito quota parte, vadano ad esclusivo o prevalente beneficio di altri *competitor* industriali europei.

Per vincere questa sfida, è quindi fondamentale assicurare impegno e risorse adeguate rispetto a queste iniziative, lavorando secondo tre linee guida principali:

1. coerenza;
2. stabilità;
3. qualità.

In primo luogo, il Governo e il Parlamento dovranno impegnarsi per assicurare un livello di risorse per la difesa che sia coerente e funzionale agli obiettivi di politica estera e difesa nazionale. Ciò significa evitare tagli di bilancio che impedirebbero di accedere ai co-finanziamenti Edf ed infrangerebbero gli impegni sottoscritti dall'Italia in ambito Pesco – nonché quelli in ambito Nato, in primis l'obiettivo di aumentare le spese nella difesa al 2% del Pil entro il 2024.

In secondo luogo, altrettanto importante è assicurare la stabilità delle risorse nel tempo. Il Documento Programmatico Pluriennale (Dpp) della difesa pianifica le spese militari nell'arco di un triennio, ed è molto importante che eventuali revisioni dei saldi avvengano su base annuale e in linea con il DPP, e non in maniera estemporanea e ad hoc perdendo di vista il quadro d'insieme, la priorità delle linee di spesa nonché le loro implicazioni sul piano interno ed internazionale³⁹.

³⁹<https://www.affarinternazionali.it/2018/10/difesa-indifesa-italia-tagli/>

Infine, oltre a coerenza e stabilità, l'efficacia di queste risorse in termini di risultati conseguiti, è strettamente collegata anche alla qualità dell'investimento.

Da tempo il modello ideale di suddivisione delle spese militari dei Paesi avanzati in ambito Nato o Ue vede il 50% dedicato ai compensi per il personale, il 25% agli investimenti in equipaggiamenti e tecnologie, ed il 25% per coprire la formazione, le esercitazioni, le spese connesse all'impiego operativo delle forze (manutenzione dei mezzi, etc.).

Il bilancio della difesa italiana è purtroppo sbilanciato fortemente, e ormai da qualche anno, a favore degli stipendi del personale militare e civile del Ministero della difesa⁴⁰, con circa il 70% delle risorse destinate a tale voce, a scapito degli equipaggiamenti e della prontezza operativa delle forze. Il rischio concreto è di andare verso un "modello Grecia", con forze armate non efficacemente dispiegabili in missioni di gestione delle crisi all'interno o all'esterno del territorio nazionale⁴¹, e che tendono a ridursi ad un inefficiente "stipendificio" venendo così meno all'impegno di protezione dei cittadini e di salvaguardia degli interessi nazionali.

In ultima analisi, gli sviluppi recenti e i programmi dei prossimi anni per la realizzazione dell'Europa della difesa segnalano lo sforzo dei principali stati Ue di contemperare due esigenze: una più stretta cooperazione e integrazione per difendere meglio la sicurezza e gli interessi condivisi; il mantenimento di un certo grado di sovranità nazionale, sia in termini operativi – quindi con una certa autonomia nell'uso dello strumento militare – che di capacità tecnologico-industriali per lo sviluppo degli equipaggiamenti necessari alle forze armate. Anche l'Italia dovrà perseguire un continuo e dinamico bilanciamento tra queste due esigenze, adottando un'ottica di lungo periodo che favorisca il consolidamento del sistema-Paese.

⁴⁰ Paola Sartori <https://www.affarinternazionali.it/2017/08/difesa-bilancio-italia-rimandata/>

⁴¹ Si vedano al riguardo, tra gli: Andrea Aversano Stabile, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/focus-euroatlantico-09;>

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel.
email

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.