



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 16

GLI SVILUPPI DELLA COOPERAZIONE STRUTTURATA IN MATERIA DI DIFESA (PESCO): I NUOVI PROGETTI E IL NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE

Appena pochi giorni dopo le dichiarazioni del presidente Macron e della cancelliera Merkel sulle prospettive dell'esercito europeo, subito contrastate dal presidente Trump, il 19 e 20 novembre il Consiglio Affari esteri si è occupato in gran parte di questioni attinenti alla difesa. Accanto alle decisioni su Fondo europeo per la difesa (con l'approvazione delle posizioni del Consiglio sulla proposta di regolamento)¹, missioni PESC/PSDC (rafforzamento della dimensione civile e della capacità militare di pianificazione e condotta)², e revisione annuale coordinata sulla difesa (CARD)³, il Consiglio ha compiuto un nuovo passaggio nel percorso di attuazione della PESCO. Sono stati infatti approvati 17 ulteriori progetti di cooperazione militare tra gli Stati partecipanti, che si aggiungono a quelli già approvati nel mese di marzo (il totale arriva dunque a 34). Anche questa volta i progetti si muovono in ambiti molto diversi tra loro, dalle attività di addestramento alla cybersicurezza, dalla sorveglianza spaziale ai sottomarini. C'è anche, tra i progetti più significativi, il velivolo europeo senza pilota (Euro MALE), che si muove in un settore, quello dei droni, considerato di grandi prospettive. Anche in questa seconda tornata di progetti l'Italia gioca un ruolo significativo: è capofila di 3 progetti (sistema difesa anti droni, dirigibili di alta quota e sorveglianza spaziale), partecipa ad altri 3 progetti (tra cui il drone europeo) e ha già indicato il proprio interesse per una serie di altri⁴. Nel corso della riunione, il Consiglio ha anche espresso apprezzamento per il quadro istituzionale della PESCO, definito nel corso del 2018, che prevede, tra l'altro, un "ciclo annuale" di programmazione, con una serie di scadenze sia per gli Stati partecipanti che per gli organismi Ue. Il Consiglio non ha invece preso decisioni, come del resto prevedibile, sulla questione della partecipazione ai progetti PESCO da parte di Paesi terzi. Il dossier, molto delicato, è infatti

¹Dopo una lunga e complessa attività preparatoria svolta nelle settimane precedenti, il Consiglio ha adottato la sua [posizione](#) sul Fondo europeo per la difesa proposto dalla Commissione europea nel contesto del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (su cui si veda il [dossier](#) del Senato). La posizione del Consiglio è definita "parziale", in quanto lascia impregiudicati gli aspetti finanziari del fondo, che dipenderanno dall'accordo globale sul prossimo quadro pluriennale. Sul tema c'è anche un recentissimo [dossier](#), in inglese, del Parlamento europeo.

²Consiglio e Stati membri hanno adottato un "compact" sulla dimensione civile della politica di sicurezza e di difesa comune, con orientamenti strategici e 22 impegni politici. Il Consiglio ha deciso di potenziare la capacità di reazione Ue, con l'obiettivo di poter avviare una nuova missione con un organico di massimo 200 persone, in qualsiasi teatro di operazione, entro 30 giorni, rafforzando anche la struttura di pianificazione e controllo (*Military Planning and Control Capability, MPCC*).

³ Si tratta di meccanismo informale e volontario di condivisione di informazioni e coordinamento delle politiche di difesa tra gli Stati membri (*Coordinated Annual Review on Defence*), destinato ad assumere un ruolo sempre maggiore - come si vedrà anche in seguito - nei processi di programmazione e di avvicinamento degli strumenti nazionali di difesa. Vedi [qui](#) per il testo completo delle conclusioni.

⁴ Per la prima tornata, l'Italia è capofila di quattro progetti (centro europeo di formazione e certificazione; sostegno militare in caso di catastrofi e emergenze civili; sorveglianza marina, aerea e terrestre; sviluppo di veicoli militari di combattimento) e partecipa a tutti gli altri, con la sola esclusione di un progetto di missioni di formazione.

*strettamente legato al percorso per definire i termini dei futuri rapporti tra Ue e Regno Unito, paese che ha un peso del tutto particolare nel settore della difesa, e che potrebbe partecipare alla PESCO, a certe condizioni, dall'esterno*⁵. Dal vertice, infine, non sono emerse novità significative sulla questione del rinnovo del mandato della missione EUNAVFOR MED Sophia, che scade il 31 dicembre, perché tra gli Stati permangono ancora alcuni punti di frizione (in particolare sulle regole per l'individuazione dei porti di sbarco dei migranti soccorsi in mare)⁶.

1. L'avvio dell'attuazione della PESCO: i passi avanti del 2018

La cooperazione strutturata permanente in materia di difesa è stata istituita - come noto - 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 funzionamento⁷. Subito dopo si è avviato il percorso per la sua attuazione, dal punto di vista sia operativo che istituzionale. In parallelo ai progressi su una serie di altri dossier in materia, ma anche all'avvio di progetti autonomi, se non potenzialmente confliggenti con le prospettive della difesa Ue (come l'Iniziativa europea di intervento, promossa dalla Francia)⁸, nel corso del 2018 si sono realizzati alcuni passaggi significativi.

Il primo è stato il **Consiglio del 6 marzo**, che peraltro, per la prima volta, si è 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

⁵ Delle future collaborazioni in ambito difesa si parla (per tacere delle previsioni per il periodo transitorio) in diverse parti della [Dichiarazione politica](#) che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito approvata nel vertice straordinario del 25 novembre, sulla base delle linee definite negli "orientamenti" approvati dal Consiglio europeo già il 23 marzo. Nel documento si parla di dialogo politico PESC/PSDC (possibili "consultazioni flessibili tra le parti a diversi livelli", possibile invito del Regno Unito a riunioni ministeriali informali), missioni civili e militari (possibile partecipazione "caso per caso" del Regno Unito, attraverso un accordo quadro di partecipazione) e, soprattutto, sviluppo delle capacità di difesa (collaborazione nei progetti dell'Agenzia europea per la difesa, partecipazione di società del Regno Unito, in collaborazione con società Ue, ai finanziamenti del Fondo europeo per la difesa). Per quest'ultimo aspetto si prevede anche la partecipazione del Regno Unito a progetti PESCO, "se invitato a partecipare, in via eccezionale", dal Consiglio Ue.

⁶ Le difficoltà della questione emergono chiaramente nella [conferenza stampa](#) dell'Alto Rappresentante Mogherini al termine della riunione del Consiglio.

⁷ Sull'istituzione della cooperazione vedi anche il [dossier](#) del Senato.

⁸ L'iniziativa (*European Intervention Initiative, EII2*), in gestazione da diversi mesi, è stata formalizzata con una [lettera d'intenti](#) sottoscritta il 25 giugno a Lussemburgo (*a latere*, si deve segnalare, della concomitante seduta del Consiglio Affari esteri) dai Ministri della Difesa di nove Paesi. Oltre alla Francia, partecipano all'iniziativa Germania, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Estonia, Portogallo, Danimarca (Paese che non partecipa, in virtù di una clausola di *opt-out*, alle iniziative Ue in materia di difesa) e Regno Unito. Al gruppo si è poi recentemente associata anche la Finlandia (che non aderisce alla Nato), portando il numero complessivo dei partecipanti a dieci. L'obiettivo dichiarato dell'iniziativa è sviluppare, attraverso la condivisione di informazioni, una cultura strategica comune ai Paesi che vi aderiscono, al fine di facilitare, se necessario, la rapida attivazione di operazioni per la salvaguardia di interessi strategici condivisi, in maniera svincolata dalle dinamiche decisionali dell'Unione europea e della NATO. Il progetto mira a sviluppare legami tra le Forze armate di alcuni Paesi europei, selezionati in base ai criteri della disponibilità di capacità militare e della volontà politica, in settori chiave come l'analisi di scenario e la condivisione di *intelligence*, il supporto operativo, lo sviluppo della dottrina e delle lezioni apprese. L'iniziativa, che, come espressamente sancito nella lettera d'intenti, non prevede la creazione di una nuova forza di reazione rapida, ha un Segretariato permanente basato a Parigi, che si avvale, oltre al personale francese, della rete degli ufficiali di collegamento dei diversi paesi presenti nelle varie strutture del Ministero francese della difesa. La prima riunione a livello di Ministri della difesa (che ha tra l'altro sancito l'ingresso della Finlandia) si è tenuta il 7 novembre, a Parigi, seguita due giorni dopo dalla prima riunione operativa a livello di vertici militari (*MEST, Military European Strategic Talks*). Il prossimo incontro ministeriale è previsto, nella prossima primavera, nei Paesi Bassi. Le preoccupazioni, condivise da molti, che l'iniziativa possa sovrapporsi, e quindi indebolire, le iniziative in ambito Ue emerge anche dalla [risposta](#) del Governo, nell'Aula del Senato, lo scorso 11 luglio, a due interrogazioni sul tema.

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". Si tratta - come si vedrà tra breve - di un documento di carattere programmatico, che definisce un calendario per il processo di revisione e valutazione dei piani nazionali di attuazione e individua i diversi settori in cui si rendono necessari interventi di carattere normativo e organizzativo.

Il **Consiglio del 25 giugno**, oltre ad un documento di conclusioni di un certo rilievo, ha poi approvato una [decisione](#) sulle "regole di governanza" (*sic*) dei progetti PESCO. Si tratta di un atto che, oltre a delineare il quadro del supporto amministrativo da parte delle istituzioni europee, stabilisce i meccanismi di gestione dei progetti PESCO, chiarendo regole decisionali e responsabilità degli Stati.

Il **Consiglio del 15 ottobre**, infine, 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 tabella di marcia per gli Stati partecipanti, con una serie di obiettivi più definiti da raggiungere nell'orizzonte temporale 2018/2020.

2. I nuovi progetti approvati

Nel Consiglio del 19 e 20 novembre è stata approvata la [decisione](#) che fissa l'elenco della seconda "tornata" di progetti PESCO. Questi si articolano negli stessi settori previsti per i progetti approvati a marzo⁹.

Nel settore formazione e logistica, sono stati selezionati tre progetti:

- 1. **Addestramento per elicotteri ad alta temperatura e ad alta quota.** *Coordinatore Grecia, altri partecipanti Italia, e Romania.*
- 2. **Scuola interforze dell'intelligence dell'Ue.** *Coordinatore Grecia, altro partecipante Cipro.*
- 3. **Centri di valutazione e test dell'Ue.** *Coordinatori Francia e Svezia, altri partecipanti Spagna e Slovacchia.*

Nel settore terrestre sono previsti due nuovi progetti:

- 4. **Sistema terrestre integrato senza pilota.** *Coordinatore Estonia, altri partecipanti Belgio, Repubblica Ceca, Spagna, Francia, Lettonia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia e Finlandia.*
- 5. **Sistemi missilistici dell'Ue per il campo di battaglia oltre la linea di veduta (BLOS).** *Coordinatore Francia, altri partecipanti Belgio e Cipro.*

Per il settore marittimo:

- 6. **Pacchetto di capacità di intervento subacqueo modulare schierabile (DIVEPACK).** *Coordinatore Bulgaria, altri partecipanti Grecia e Francia.*

Nell'ambito dei sistemi aerei sono previsti tre nuovi progetti:

- 7. **Sistemi aerei a pilotaggio remoto a media quota (Eurodrone).** *Coordinatore Germania, altri partecipanti Italia, Spagna, Francia e Repubblica ceca.*
- 8 **Elicotteri d'attacco europei TIGER Mark III.** *Coordinatore Francia, altri partecipanti Spagna e Germania.*
- 9. **Contrasto ai sistema aereo senza pilota.** *Coordinatore Italia, altro partecipante Repubblica Ceca.*

⁹Vedi [qui](#) una panoramica di tutti i progetti fin qui approvati.

Anche per il settore cyberdifesa/comando, controllo e comunicazione sono stati selezionati tre progetti:

- **10. Piattaforma europea di intelligence, sorveglianza e ricognizione con dirigibili di alta atmosfera.** *Coordinatore Italia, altro partecipante Francia.*
- **11. Comando operativo forze speciali per operazioni congiunte di piccole dimensioni.** *Coordinatore Grecia, altro partecipante Cipro.*
- **12. Programma di sviluppo di capacità per la guerra elettronica.** *Coordinatore Repubblica Ceca, altro partecipante Germania.*

Per i sistemi interforze/abilitanti:

- **13. Sorveglianza chimica, batteriologica, radiologica e nucleare.** *Coordinatore Austria, altri partecipanti Francia, Croazia, Slovenia e Ungheria.*
- **14. Condivisione di basi.** *Coordinatore Francia, Altri partecipanti Germania, Paesi Bassi, Belgio, Repubblica Ceca e Spagna.*
- **15. Coordinamento del supporto geometereologico e oceanografico.** *Coordinatore Germania, altri partecipanti Romania, Grecia e Francia.*

Per lo spazio sono previsti due progetti:

- **16. Sistema di radionavigazione dell'Ue.** *Coordinatore Francia, altri partecipanti Italia, Spagna, Francia, Belgio e Germania.*
- **17. Rete di conoscenza della sorveglianza spaziale militare europea.** *Coordinatore Italia, altro partecipante Francia.*

3. La valutazione dei nuovi progetti

La scelta del Consiglio è stata preceduta da un'attività di valutazione coordinata dall'Alto Rappresentante, che, con un documento dell'11 ottobre, ha fornito indicazioni significative sulle ragioni delle scelte compiute.

Tra i criteri di valutazione vengono indicati:

- a) il contributo alla coerenza del quadro delle capacità dell'Unione;
- b) la maturità del progetto;
- c) la coerenza costi/benefici (sforzi/risultati);
- d) il supporto finanziario;
- e) la capacità di colmare lacune capacitive;
- f) i benefici operativi;
- g) il contributo ai venti impegni vincolanti della PESCO.

Alcuni di questi criteri sono a loro volta ulteriormente articolati in base a specifici parametri di riferimento. Nella valutazione del contributo al miglioramento delle capacità Ue (criterio *a*), ad esempio, i progetti vengono confrontati con le priorità generali indicate nella Strategia Globale Ue e, soprattutto, con le priorità del Piano di sviluppo delle capacità dell'Ue (*Capacity Development Plan, CDP*). Viene anche preso in considerazione l'impatto che si prevede il progetto possa arrecare alla base industriale europea. Anche la valutazione dei benefici operativi (criterio *f*) si sviluppa in riferimento a diversi requisiti, tra cui la disponibilità delle forze, le possibilità di impiego, l'interoperabilità e l'impatto sul raggiungimento del livello di ambizione Ue. I progetti, poi, vengono valutati (nell'ambito del criterio *c*) anche in relazione alla loro rispondenza alle priorità e alle attività

collaborative in ambito Nato. Per i profili finanziari (che sono nel documento di valutazione risultano come i più lacunosi) i progetti possono indicare i contributi (attuali o futuri) dei singoli partecipanti, le aspettative di accedere a risorse europee (tra cui in particolare il Fondo europeo per la difesa, che prevede un incremento del 10% della quota di finanziamento per i progetti approvati in sede PESCO) e l'eventuale coinvolgimento, anche economico, di soggetti industriali.

La scheda di valutazione di ogni progetto si conclude con un breve paragrafo che sintetizza gli esiti del giudizio, indica gli aggiustamenti da compiere e prospetta i possibili sviluppi. Per i progetti approvati il documento può richiedere chiarimenti e maggiori dettagli su specifici aspetti del progetto (tipicamente sulla pianificazione finanziaria) e può suggerire sinergie con altri progetti, a livello PESCO o nazionali. Per i progetti non approvati (che sono in tutto sedici), il paragrafo indica le lacune riscontrate e chiarisce le correzioni e integrazioni che si rendono necessarie per un successivo eventuale accoglimento. In molte occasioni la motivazione "principale" della mancata approvazione è lo scarso interesse dimostrato dagli altri Stati partecipanti, cioè l'assenza o una presenza troppo ridotta di Paesi partner. In alcuni casi il documento di valutazione chiarisce che, laddove altri Stati manifestino il loro interesse, il progetto potrebbe essere aggiunto a quelli selezionati¹⁰.

4. Il "ciclo" annuale della PESCO: programmazione, implementazione e controlli

Con la raccomandazione del 6 marzo - cui si accennava prima - il Consiglio ha fissato, per ora e per l'avvenire, una scansione temporale dei diversi passaggi legati all'attuazione della PESCO. Viene così definito un vero e proprio "ciclo" annuale della cooperazione strutturata, con scadenza, sia per gli Stati partecipanti che per le istituzioni europee, relative alla progettazione, così come alla realizzazione e alla verifica dei progetti.

Maggio. La prima scadenza è la pubblicazione, "entro l'inizio del mese di maggio", dell'invito, rivolto agli Stati partecipanti, alla presentazione di nuovi progetti. Gli Stati membri che intendono proporre nuovi progetti sono tenuti a informare i partner, "in tempo utile" prima della presentazione della proposta, al fine di dare a tutti l'opportunità di associarsi al progetto¹¹.

Novembre. La procedura di valutazione dei progetti deve concludersi "in linea di massima" entro il mese di novembre. La prima selezione dei progetti, secondo criteri di valutazione "trasparenti", viene compiuta dal Segretariato della PESCO, che è assicurato dal Servizio di azione esterna (con l'ausilio dello Stato Maggiore Ue, *EUMS*), e dall'Agenzia per la difesa. Le due "anime" del Segretariato coordinano la selezione sotto distinti aspetti: il Servizio valuta interoperabilità, flessibilità e schierabilità delle forze, quindi la conformità dei progetti alle esigenze operative; l'Agenzia si occupa dello sviluppo delle capacità e in particolare "aiuta gli Stati membri a garantire che non si siano inutili duplicazioni rispetto alle iniziative esistenti anche in altri contesti

¹⁰ E' questo ad esempio il caso, tra i molti altri, di due dei progetti italiani che non sono stati accolti, quello che prevedeva lo sviluppo di un nuovo carro da combattimento, su piattaforma adattabile ai diversi requisiti nazionali e il progetto di corvetta europea di pattugliamento. Entrambi sono stati infatti valutati in termini complessivamente positivi (pur se considerati da migliorare sotto il profilo del sostegno finanziario), sia per la rispondenza alle lacune capacitive esistenti che per lo sviluppo della base industriale europea.

¹¹ Il Segretariato Pesco agevola le attività legate alla presentazione dei progetti e alla loro condivisione tra gli Stati partecipanti, anche attraverso la predisposizione di un modello uniforme per la descrizione delle caratteristiche dei progetti. Il ruolo attivo del Segretariato è emerso anche nella procedura di selezione appena conclusa. Ad esso si deve infatti a esempio la proposta, rivolta agli Stati presentatori di due progetti diversi su un analogo settore, di fonderli insieme in un unico progetto, che è stato poi approvato. Si può anche segnalare il Consiglio del 19 e 20 novembre ha affidato al Segretariato, in consultazione con gli Stati partecipanti, l'incarico, per ora solo per il 2019, di fornire, prima della nuova richiesta di proposte, un rapporto sulle "prime lezioni apprese".

istituzionali". In questo processo interviene anche, per i profili più tecnici, il Comitato militare Ue, nella sua funzione di ausilio all'Alto Rappresentante¹².

Gennaio. Gli Stati partecipanti devono rivedere e aggiornare il proprio "piano di implementazione nazionale" entro il 10 gennaio di ogni anno. Si tratta di un documento che condensa l'attività annuale del Paese, in base a una serie di criteri che si vanno via via affinando (come si vedrà più avanti) anche in relazione alla tempistica degli obiettivi da raggiungere. Il piano deve contenere indicazioni sulle 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.

Aprile. Entro il mese di aprile, l'Alto Rappresentante deve presentare il suo rapporto annuale sullo stato di implementazione della PESCO. Il documento è indirizzato al Consiglio e viene redatto sulla base delle informazioni contenute da un lato nei piani di implementazione presentati dai singoli Stati e dall'altro, nelle relazioni di aggiornamento sull'andamento dei singoli progetti, fornite dai rispettivi coordinatori (di cui si dirà tra poco). La relazione dell'Alto Rappresentante deve incentrarsi "sulle disposizioni e azioni concrete introdotte dagli Stati membri partecipanti per realizzare i loro impegni". Alla stesura della relazione collabora il Segretariato PESCO, con la stessa divisione di ruoli, al suo interno, che vale per la valutazione dei progetti¹³.

Maggio. Sulla base della relazione dell'Alto Rappresentante, attraverso il lavoro preparatorio del Comitato politico e di sicurezza (che a sua volta si avvale della consulenza del Comitato militare Ue), il Consiglio procede - entro il mese di maggio di ciascun anno - alla revisione annuale dei progetti PESCO. 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 l'impegno nei singoli progetti. Nel caso in cui la valutazione si concluda con un giudizio negativo, si apre una fase di consultazione e di verifica con il singolo Stato che, se non produce risultati positivi, può condurre, ai sensi dell'art. 46. 4 del Trattato dell'Unione europea, alla sospensione dalla cooperazione rafforzata.

La revisione annuale da parte del Consiglio delle attività svolte dagli Stati per l'anno precedente coincide, come evidente, con l'avvio del ciclo di programmazione per l'anno successivo. Si chiude così il percorso di un cerchio potenzialmente virtuoso, che, con una scelta non priva di ambizione, dovrebbe ripetersi ogni anno, in cui la definizione delle esigenze operative, la scelta dei progetti e la verifica delle lacune esistenti si coordinano a vicenda.

5. Le regole per la gestione dei progetti

I provvedimenti prima ricordati, e in particolare la decisione del 25 giugno, stabiliscono anche una serie di regole per la gestione concreta dei progetti, per quanto riguarda i rapporti tra i Paesi partecipanti, le decisioni comuni, gli aspetti finanziari e così via.

¹² Al termine del processo di valutazione, il Consiglio approva i progetti selezionati con una decisione, cui è allegato l'elenco degli Stati che partecipano a ciascuno di essi.

¹³ Il Servizio europeo di azione esterna ha infatti il compito specifico di valutare i contributi degli Stati membri partecipanti "per quanto concerne gli aspetti operativi". L'Agenzia per la difesa concentra la sua attenzione sugli aspetti capacitativi, valutando i contributi anche in relazione ai 20 impegni più vincolanti sottoscritti all'avvio della cooperazione strutturata e alle tappe definite (come si vedrà tra breve) per la loro realizzazione.

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'ambito dell'Unione che per gli Stati membri partecipanti¹⁴.

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 (salvo quanto si dirà tra poco) è che "i membri del progetto si accordano all'unanimità sulle modalità e sulla portata della loro cooperazione nonché sulla gestione del progetto".

Vi sono infatti una serie di questioni su cui i partecipanti sono chiamati a decidere, "se del caso per iscritto", insieme: i contributi necessari per partecipare al progetto e i relativi requisiti; il bilancio e il finanziamento del progetto; le condizioni per gli Stati che intendono uscire e le regole per quelli che, al contrario, intendono parteciparvi in un momento successivo; lo status di Stato osservatore; la distribuzione dei ruoli e delle responsabilità, comprese la preparazione e la presidenza delle riunioni. I membri del progetto possono anche individuare una struttura di sostegno della gestione del progetto e selezionare imprese industriali con cui collaborare¹⁵.

Con una previsione molto significativa, viene anche prevista una sorta di "clausola passarella" sulle regole decisionali interne al progetto. I membri del progetto, infatti, "possono concordare all'unanimità che talune decisioni, come quelle relative alle questioni amministrative, siano adottate secondo differenti regole di voto" (cioè, prevedibilmente, a maggioranza qualificata). Si apre così la strada a modalità gestionali più rapide ed efficaci, che potrebbero rendersi necessarie soprattutto per quei progetti che coinvolgono un numero consistente di Stati¹⁶.

I membri di ciascun progetto individuano e designano al loro interno uno o più coordinatori, che in linea di principio dovrebbero corrispondere al promotore o ai promotori del progetto. I coordinatori agevolano la cooperazione tra i partecipanti; aggiornano le informazioni sull'andamento del progetto e attivano contatti con i coordinatori di altri progetti per questioni di interesse comune¹⁷.

Con una previsione finale, 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".

¹⁴ Il Segretariato assiste gli Stati membri nelle attività di presentazione dei progetti e nella loro tempestiva comunicazione agli altri Stati eventualmente interessati a partecipare; supporta gli Stati membri quando devono fornire aggiornamenti e informazioni sullo stato dei progetti e quando richiedono sostegno ad altri organismi Ue; coordina il processo di valutazione delle proposte di progetti e contribuisce alla redazione della relazione annuale dell'Alto Rappresentante.

¹⁵ A questo fine, recita sempre l'art. 7 della decisione, i membri del progetto possono concordare di applicare "gli strumenti di gestione del progetto utilizzati dall'AED, quali accordi relativi al progetto, obiettivi comuni in materia di personale, esigenze comuni in termini di personale o giustificazioni economiche ("*business case*").

¹⁶ Resterebbe poi da stabilire, in caso di adozione della maggioranza qualificata, la ponderazione del voto tra i diversi partecipanti. Ciò può valere anche per scelte indubbiamente delicate, come quelle relative al bilancio e al finanziamento del progetto, alla selezione delle imprese industriali e alla distribuzione delle responsabilità tra i partner. La clausola non si applica invece alla decisione di ammettere nuovi membri, che rimane all'unanimità (anche se possono essere invece decise a maggioranza le norme da applicare al nuovo membro, inclusi gli aspetti giuridici e finanziari).

¹⁷ Se necessario, i coordinatori devono anche promuovere "gli sforzi affinché le capacità sviluppate nel quadro del progetto mirino a ovviare alle carenze di capacità individuate nell'ambito del piano di sviluppo delle capacità e della revisione coordinata annuale in materia di difesa". I coordinatori, inoltre "contribuiscono ad assolvere gli impegni più vincolanti anche ai fini delle missioni più impegnative, nonché a raggiungere il concordato livello di ambizioni dell'Unione".

6. Gli impegni della PESCO: tappe e obiettivi fino al 2020

Nella decisione "madre" del dicembre 2017, che ha dato vita alla PESCO, il Consiglio aveva definito un elenco di 20 impegni "ambiziosi e più vincolanti", che gli Stati, decidendo di partecipare alla cooperazione strutturata, si impegnavano a realizzare. In quell'occasione erano anche state individuate due "fasi iniziali consecutive" per la realizzazione di quegli impegni: la prima per il periodo 2018/2020 e la seconda per il 2021/2025. Per ciascuna di queste fasi il Consiglio avrebbe avuto il compito di stabilire "le tappe" e "gli obiettivi più precisi" per la realizzazione degli impegni assunti dagli Stati.

Il Consiglio ha adempiuto a questo compito con la citata raccomandazione del 15 ottobre. In questo documento, infatti, sono individuate una serie di attività, informazioni ed impegni che sono richiesti agli Stati nell'orizzonte temporale fino alla fine del 2020 (cioè per il periodo precedente a quello in cui dovrebbe essere attivo il Fondo europeo per la difesa). Il Consiglio intende con questa raccomandazione fornire "indicatori di progresso" per aiutare gli Stati a pianificare il loro lavoro e facilitare la valutazione dei progressi compiuti in ciascun ambito.

Il carattere a volte 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 tale di impegni da facilitare enormemente, in una prospettiva "neofunzionalistica" il progressivo avvicinamento degli strumenti militari nazionali. Il contenuto del documento, la cui pubblicazione è stata del resto rinviata per due volte, anche se per pochi mesi, è insomma uno dei "luoghi" di confronto delle due tendenze - *inclusività vs profondità* - che hanno segnato la PESCO fin dalla sua origine e sul cui equilibrio si giocano, in definitiva, le sue prospettive di successo¹⁸.

Le tappe e gli obiettivi sono indicati in riferimento ai venti impegni vincolanti della PESCO, che sono raggruppati negli stessi cinque ambiti individuati dalla decisione del dicembre 2017.

Il primo ambito di cooperazione (che comprende gli impegni da 1 a 5) riguarda il perseguimento di obiettivi concordati sul *livello di spesa per la difesa* e in particolare sulla spesa per gli investimenti, la ricerca e tecnologia. Rispetto 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 assolute, "dimostrando di pianificare un aumento regolare della spesa", eventualmente anche in relazione ai livelli di spesa concordati in ambito Nato¹⁹. Rispetto alla *qualità della spesa*, gli Stati devono indicare le modalità per raggiungere i due obiettivi già 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 alle spese per ricerca e tecnologia²⁰. 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.

Il secondo ambito di impegni (dal 6 all'11) riguarda il *riavvicinamento degli strumenti di difesa*. Il punto di partenza sono gli strumenti già esistenti per lo sviluppo delle capacità a livello Ue, in particolare il Piano di sviluppo delle capacità e il meccanismo CARD. Gli Stati sono chiamati a

¹⁸ La decisione, inizialmente prevista entro il mese di giugno, era stata poi rimandata a luglio dal Consiglio del 25 giugno.

¹⁹ La raccomandazione prevede infatti che gli Stati membri dell'Alleanza che già sostengono un livello di spesa pari o superiore alle "pertinenti linee guida Nato" dovrebbero infatti fornire indicazioni "sui loro piani volti a mantenere o modificare tale livello". Ovviamente questo riferimento non riguarda i Paesi che non fanno parte della Nato, tra cui però la Finlandia ha già inserito nel proprio Piano nazionale per il 2018 l'obiettivo di rispettare gli obiettivi 2024 della Nato sul livello di spese.

²⁰ Rispetto alla realizzazione dell'obiettivo "collettivo" rispetto alle spese per ricerca e tecnologia, occorre anche tenere conto che alcuni Paesi hanno un'industria nazionale della difesa molto limitata o addirittura inesistente, e dunque potranno fornire un contributo molto ridotto su questo versante.

fornire tutte le informazioni richieste e a incrementare il ricorso e la partecipazione a questi strumenti, sia per la pianificazione 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 che sono destinati ad accompagnare (in co-finanziamento) questi 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 collettive²¹. Particolarmente ambiziosi, anche per l'estrema delicatezza della materia, sono gli obiettivi relativi alla *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. Gli Stati devono anche indicare le modalità con cui intendono accrescere la collaborazione nell'ambito *cyber*, precisando anche il livello di partecipazione alle esercitazioni multinazionali, e mappando le risorse che possono essere messe a disposizione dei partner.

Il terzo gruppo di misure (impegni dal 12 al 14) riguarda *il rafforzamento della disponibilità, interoperabilità, flessibilità e schierabilità delle forze*. 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 in ambito PSDC²². Nella prospettiva del rafforzamento dell'*interoperabilità*, gli Stati dovrebbero anche condividere reciprocamente le modalità di addestramento e certificazione delle proprie forze, nell'ottica di 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".

Ci sono poi le indicazioni e gli obiettivi che riguardano la *cooperazione per colmare le lacune - nazionali ed europee - nello sviluppo delle capacità* (impegni da 15 a 17). Ciascun 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.

Le ultime misure riguardano, infine, lo *sviluppo di programmi comuni di equipaggiamento di vasta portata* (impegni da 18 a 20). In questo ambito l'obiettivo principale è valorizzare il ruolo

²¹I piani nazionali dovrebbero contenere anche elementi sui potenziali risparmi prodotti da questa cooperazione, oltre che le misure adottate per promuovere l'utilizzo della banca dati collaborativa per la condivisione dei programmi nazionali di sviluppo delle capacità (*Collaborative Database, CODABA*). Si tratta di una piattaforma che contiene piani e informazioni sullo sviluppo delle capacità, sviluppata nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa.

²² 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, "nel rispetto dei loro obblighi costituzionali", delle procedure istituzionali interne.

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)²³, come struttura preferita per lo 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 per il 2018, indicando le attività previste per il 2019 e il 2020, 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".

28 novembre 2018

A cura di Federico Petrangeli

²³Si tratta di un'organizzazione internazionale, che non coinvolge tutti i Paesi Ue e vede tra gli associati anche Paesi non-Ue, come la Turchia, che si occupa di gestione dei programmi collaborativi di acquisizione di equipaggiamenti.