

# dossier

28 gennaio 2020

Documentazione per le Commissioni  
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Audizione del Generale Claudio Graziano,  
Presidente del Comitato Militare dell'Unione  
europea

---

Roma, 30 gennaio 2020

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A





XVIII LEGISLATURA

## Documentazione per le Commissioni

AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Audizione del Generale Claudio Graziano,  
Presidente del Comitato Militare dell'Unione  
europea

*Roma, 30 gennaio 2020*

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI  
DOSSIER EUROPEI

N. 74

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON  
L'UNIONE EUROPEA

N. 19



Servizio Studi

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it -  @SR\_Studi

Dossier europei n. 74

Servizio delle Commissioni permanenti e speciali



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 19

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

# INDICE

<b>SCHEDE DI LETTURA .....</b>	<b>1</b>
<b>IL COMITATO MILITARE DELL'UNIONE EUROPEA.....</b>	<b>3</b>
Funzioni .....	3
Composizione .....	4
<b>RECENTI INIZIATIVE SULLA POLITICA EUROPEA DI DIFESA .....</b>	<b>5</b>
Il dibattito sul rafforzamento della politica europea di difesa .....	5
Il piano di attuazione della Strategia globale per la sicurezza e difesa.....	7
L'istituzione del Fondo europeo per la difesa .....	11
L'Istituzione della cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (PESCO) .....	13
La spesa nel settore della difesa.....	21
Missioni e operazioni dell'UE nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC).....	26
Il finanziamento delle Missioni PSDC .....	29
Recenti posizioni di Francia e Germania.....	31
La cooperazione tra l'UE e la NATO .....	32



# **Schede di lettura**



## IL COMITATO MILITARE DELL'UNIONE EUROPEA

Il **Comitato militare dell'UE** (*European Union Military Committee – EUMC*) è stato istituito dalla decisione 2001/79/PESC del Consiglio dell'UE del **22 gennaio 2001**, a seguito del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, che aveva sottolineato la necessità di istituire nuovi organi politici e militari permanenti per gli interventi di prevenzione e gestione dei conflitti previsti nei trattati.

### Funzioni

Il Comitato militare è il massimo organismo militare istituito nell'ambito del Consiglio dell'UE e:

- **dirige tutte le attività militari nel quadro dell'UE**, in particolare la pianificazione e l'esecuzione delle missioni e operazioni militari nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e lo sviluppo delle capacità militari;
- **offre consulenze militari al Comitato politico e di sicurezza** – organo preparatorio delle riunioni del Consiglio dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune - e formula **raccomandazioni su questioni militari**, con particolare riguardo a:
  - sviluppo del **concetto generale di gestione delle crisi sotto il profilo militare**;
  - **aspetti militari** relativi al **controllo politico e alla direzione strategica delle operazioni** e situazioni di gestione delle crisi;
  - **valutazione del rischio di potenziali crisi**;
  - **dimensione militare della situazione di crisi** e relative implicazioni, soprattutto durante la gestione successiva;
  - **elaborazione, valutazione e riesame degli obiettivi di capacità**;
  - **relazione militare dell'UE con i membri europei della NATO non appartenenti all'UE**, gli altri paesi candidati all'UE, altri Stati e organizzazioni tra cui la NATO;
  - **stima finanziaria** delle operazioni ed esercitazioni.

## **Composizione**

Il Comitato militare dell'UE è **composto dai Capi di Stato Maggiore della Difesa degli Stati membri** che, per le riunioni di routine, sono rappresentati permanentemente a Bruxelles da Rappresentanti Militari – MILREP - da essi designati.

Il Comitato ha un **Presidente permanente**, selezionato dal Comitato steso riunito a livello di capi di stato maggiore della difesa e **nominato dal Consiglio**.

Il **Generale Claudio Graziano** è stato nominato **Presidente del Comitato militare dell'Unione europea (EUMC)** con la **decisione (PESC) 2018/297** del Consiglio dell'UE, del 20 febbraio 2018, per un **periodo di tre anni e mezzo a decorrere dal 6 novembre 2018**.

A livello di Capi di Stato Maggiore, il Comitato si è da ultimo riunito il 20 e 21 novembre 2019. Dopo l'intervento del nuovo Alto Rappresentante, Josep Borrell, il Comitato ha discusso di cooperazione UE-Nato (con il Presidente del Comitato Militare della Nato), delle principali crisi internazionali, della situazione in Ucraina, delle implicazioni militari del digitale e dell'intelligenza artificiale e della necessità di rafforzare le missioni UE di formazione delle forze armate locali in Mali, Somalia e Repubblica Centrafricana. Ad alcune fasi della riunione hanno partecipato anche rappresentanti militari di diversi Paesi non-UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Giordania, Corea, Moldova, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Ucraina e Vietnam).

### **Il Presidente del Comitato militare europea:**

- è **consulente dell'Alto Rappresentante** per la politica estera e di sicurezza dell'UE per tutti i profili militari;
- **partecipa**, in quanto rappresentate del EUMC, alle riunioni del **Comitato politico di sicurezza**, organo preparatorio del Consiglio dell'UE per la politica estera e di sicurezza comune e la politica di sicurezza e di difesa comune;
- **partecipa alle riunioni Consiglio dell'UE**, nel caso debbano essere adottate **decisioni con implicazioni militari**.

## **RECENTI INIZIATIVE SULLA POLITICA EUROPEA DI DIFESA**

### **Il dibattito sul rafforzamento della politica europea di difesa**

La riflessione su una maggiore cooperazione a livello europeo nel settore della difesa è stata **avviata dal Consiglio europeo del 2013**, sulla base delle **nuove disposizioni previste dal Trattato di Lisbona** e in particolare il ruolo di impulso attribuito alla figura **dell'Alto Rappresentante permanente per gli affari esteri e la politica di sicurezza**.

Il **Trattato di Lisbona** ha previsto la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione; la possibilità di una **cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa** (v. infra); **rafforzato la figura dell'Alto Rappresentante** che guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e presiede il Consiglio "Affari esteri" e ha diritto di iniziativa per le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune adottate dal Consiglio dell'UE.

La discussione sul rafforzamento della cooperazione nel settore della difesa ha poi avuto una **accelerazione** con il **mandato della scorsa Commissione europea**, anche per il **mutato contesto globale nei paesi del vicinato europeo**.

Per un verso, si è registrata l'esplosione **di crisi e di conflitti in prossimità dei confini esterni orientali e meridionali dell'Europa**: la crisi **russo-ucraina**; il conflitto in **Siria**, che ha avuto un immediato impatto su paesi limitrofi, anche in termini di flussi di rifugiati; la perdurante instabilità in **Libia**.

Inoltre, il ripetersi di gravi **attentati terroristici** in Europa ha suscitato un diffuso stato di allerta per quanto riguarda la **sicurezza e la conseguente richiesta di un maggior coordinamento a livello europeo**.

In questo scenario si colloca, in coerenza con un **trend di lungo termine** che ha avuto inizio a partire dagli anni '90, il **progressivo disimpegno da parte degli Stati Uniti nei confronti del continente europeo**, a vantaggio di un ricollocamento delle priorità strategiche degli Stati Uniti nel **Pacifico**.

La prospettiva dell'**uscita del Regno Unito** dall'UE, uno dei paesi che in passato aveva manifestato resistenze allo sviluppo di piene capacità dell'UE in termini di difesa e sicurezza che non fossero sotto l'ombrello della NATO, ha **rilanciato le iniziative** per la cooperazione in materia di difesa.

In questo contesto si colloca la **nuova Strategia globale** - presentata al Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2016 dall'Alta Rappresentante, Federica Mogherini - che, **pur riconoscendo il ruolo della NATO** per la difesa collettiva, afferma che **l'UE deve dotarsi di capacità ed autonomia strategica sia per contribuire all'Alleanza atlantica sia per agire autonomamente** se e quando necessario.

Nella **Dichiarazione di Roma**, adottata dai Capi di Stato e di governo il 25 marzo 2017, in occasione del 60° anniversario dei Trattati si afferma l'impegno dell'UE ad assumersi maggiori responsabilità e a contribuire alla creazione di **un'industria della difesa più competitiva e integrata**, rafforzando la sicurezza e la difesa comuni, anche in cooperazione e complementarità con la NATO.

Il **Consiglio dell'UE** ha approvato il 17 giugno 2019 delle **conclusioni** sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE nelle quali invita ad un'ulteriore **riflessione strategica** ai fini **dell'assunzione di maggiori responsabilità per la sicurezza europea** – con i **partner ogniqualvolta possibile e da soli ove necessario**. A tal fine il Consiglio ha richiamato la necessità di:

- una **valutazione condivisa delle minacce e delle sfide**;
- la garanzia di **risorse adeguate** in linea con gli impegni della PESCO;
- lo sviluppo di una **base industriale e tecnologica di difesa europea**.

Nella **Nuova Agenda strategica dell'UE 2019-2024**, approvata dal Consiglio europeo il 21 giugno 2019, per quanto riguarda la difesa, si indica l'obiettivo di:

- far diventare la **PESC e la PSDC più reattive** e meglio **collegate agli altri aspetti delle relazioni esterne**;
- assumere **maggior responsabilità per la sicurezza e difesa dell'UE**, incrementando gli **investimenti nel settore della difesa**, sviluppando **capacità e prontezza operativa** e **collaborando con la NATO**.

Per quanto riguarda le **priorità della nuova Commissione europea**, la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, ha indicato che pur restando la NATO la pietra angolare della difesa collettiva europea occorre proseguire gli sforzi per realizzare una Unione europea della sicurezza e della difesa come parte integrante della sicurezza globale.

Da segnalare, nell'assetto istituzionale della nuova Commissione, la creazione di una **nuova direzione generale "Industria della difesa e dello spazio"**, posta sotto la responsabilità del commissario al mercato interno (il francese Thierry Breton). Tale nuova DG sarà responsabile del sostegno, del coordinamento e del completamento delle azioni degli Stati membri nel settore della difesa europea. I suoi compiti principali saranno: l'attuazione e il controllo del Fondo europeo per la difesa, la creazione di un mercato europeo dei materiali per la difesa aperto e competitivo, il rafforzamento dell'industria europea dello spazio e l'attuazione del piano d'azione sulla mobilità militare.

Sulla base di tale contesto, le iniziative volte a promuovere una più forte integrazione dell'UE nel settore della difesa si articolano attualmente su **tre filoni**:

- **attuazione delle priorità della nuova Strategia globale**, attraverso il **piano di attuazione per la sicurezza e la difesa**, presentato il 14 novembre 2016 dall'allora Alta Rappresentante, Federica Mogherini, relativo ai **profili politico e militari** della cooperazione europea;
- il rafforzamento della industria europea per la difesa, in particolare con l'istituzione del **Fondo europea per la difesa** a partire dal 2021;
- i lavori per **l'attuazione della dichiarazione congiunta UE-NATO** sul rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza e difesa, adottata a margine del Vertice NATO di Varsavia del luglio 2016.

### **Il piano di attuazione della Strategia globale per la sicurezza e difesa**

Il **piano di attuazione della Strategia globale** in materia di sicurezza e difesa prevede una serie di **azioni**, tra cui in particolare:

- rivedere le **priorità e gli ambiti delle missioni civili** e rafforzare la **capacità di gestione delle crisi civili** in ambito di PSDC;
- definire proposte volte a configurare una **procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)** da parte degli Stati

membri, volta a promuovere lo sviluppo delle capacità avviando alle carenze, e garantire la coerenza dei piani di spesa nazionali. Si tratta di una sorta di “**semestre europeo della difesa**”, con l’obiettivo di aiutare gli Stati membri a sincronizzare, su base volontaria, i loro bilanci per la difesa, a pianificare insieme i loro investimenti futuri e a evitare duplicazioni;

La **CARD** è stata **avviata in via sperimentale a partire dall'autunno 2017**. Il Consiglio dell’UE, sulla base di una valutazione positiva del periodo sperimentale, ha concordato il 19 novembre 2018, di **avviare la CARD quale attività permanente a partire dal 2019-2020**. Il processo della CARD, volto ad indentificare le capacità disponibili e quelle in fase di sviluppo, si basa sul **Piano di sviluppo delle capacità militari dell’UE** che individua gli equipaggiamenti che servono alle forze armate europee, in un orizzonte decennale. Il piano di sviluppo delle capacità è **redatto**, dal 2008 e regolarmente aggiornato, **dall’Agenzia europea per la difesa (EDA)**, sulla base sulle indicazioni degli stati membri, sul lavoro del Comitato militare UE e dello Staff militare dell’UE; la sua ultima versione è stata approvata il 28 giugno 2018.

- **potenziare le strutture di analisi, pianificazione e controllo delle missioni dell’UE condotte in ambito PSDC;**

Il Consiglio dell’UE il **6 marzo 2017** ha concordato **l’istituzione** in seno allo Stato maggiore dell’UE a Bruxelles, di una **capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC)** incaricata della pianificazione operativa e condotta delle **missioni militari senza compiti esecutivi** (attualmente l’UE ha in corso tre missioni militari senza compiti esecutivi, nella Repubblica Centrafricana, in Mali e in Somalia). Il 19 novembre 2018, il Consiglio ha deciso di affidare all’MPCC l’ulteriore compito di **pianificare e condurre un’operazione militare con compiti esecutivi delle dimensioni di un gruppo tattico dell’UE**. Il Consiglio ha deciso la riunificazione delle **competenze civili e militari delle missioni PSDC** nell’ambito di una **cellula comune di coordinamento** a Bruxelles.

- **rafforzare le sinergie tra le missioni civili e quelle militari;**

Il 19 novembre 2018 il Consiglio e gli Stati membri hanno adottato le [conclusioni](#) relative all’istituzione di un **patto sulla dimensione civile della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)**. Le conclusioni stabiliscono gli orientamenti strategici per il rafforzamento della dimensione civile della PSDC e contengono 22 impegni politici del Consiglio e degli

Stati membri. L'intento del Patto è quello di rafforzare la capacità dell'UE di **schierare missioni di gestione civile delle crisi**. Le missioni sono finalizzate al **rafforzamento della polizia, dello Stato di diritto e dell'amministrazione civile in situazioni di fragilità e di conflitto ma anche ad affrontare le sfide in materia di sicurezza**, comprese quelle connesse alla **migrazione irregolare, alle minacce ibride, alla cibersicurezza, al terrorismo e alla radicalizzazione, alla criminalità organizzata, alla gestione delle frontiere e alla sicurezza marittima**, nonché a prevenire e contrastare **l'estremismo violento**, tenendo conto altresì della necessità di preservare e tutelare il **patrimonio culturale**. Nelle conclusioni il Consiglio e gli Stati membri convengono su un **maggiore contributo alle missioni civili della PSDC**. Si impegnano inoltre a **potenziare la capacità di reazione civile della PSDC** attraverso la capacità di **avviare una nuova missione con un organico di massimo 200 persone in qualsiasi teatro di operazione entro 30 giorni** dalla decisione del Consiglio. Il **30 aprile 2019** il Consiglio ha poi approvato un [Piano d'azione congiunto che attua il patto sulla dimensione civile della PSDC](#).

- **rafforzare il coordinamento delle capacità europee di intelligence**, attraverso il centro situazionale e valutazione di intelligence (INTCEN) presso il Consiglio dell'UE;
- **fare un migliore utilizzo delle esistenti strutture di comando e forze multinazionali già presenti in Europa** (come ad esempio le forze Eurocorps di Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna), rafforzando le capacità di comando e controllo europee;
- **rafforzare la usabilità e il dispiegamento della forza europea di reazione rapida** e in particolare **dei gruppi tattici dell'UE (EU-Battlegroups)**;

I **gruppi tattici** sono contingenti militari di reazione rapida dell'UE costituiti da circa 1500 uomini, dispiegabili in 5-10 giorni dalla decisione del Consiglio dell'UE e in grado di svolgere tutte le cosiddette [missioni Petersberg](#) elencate all'art. 43 del Trattato sull'UE, per almeno 30 giorni e fino a un massimo di quattro mesi. I gruppi tattici fino ad ora **non sono stati mai utilizzati**.

- rivedere le **forme di finanziamento comune** delle azioni condotte nell'ambito della PESC, in particolare **del meccanismo Athena** che gestisce il finanziamento dei costi comuni delle operazioni militari dell'UE nell'ambito della PSDC dell'UE (v. *infra*);

- favorire il **ricorso alla cooperazione strutturata** tra gli Stati membri desiderosi di rafforzare la cooperazione in materia di PSDC (v. *infra*);
- definire un **approccio più strategico nella cooperazione in ambito PSDC con paesi partner** che condividono gli stessi valori dell'UE e desiderino di contribuire alle missioni PSDC dell'UE;
- rafforzare la **mobilità delle forze militari** all'interno ed all'esterno dell'UE.

La Commissione e l'Alta rappresentante hanno presentato il 10 novembre 2017 una [comunicazione congiunta sul miglioramento della mobilità militare](#) e il 28 marzo 2018 un [piano d'azione per la mobilità militare](#) all'interno e all'esterno dell'Unione europea. Il piano d'azione è volto in particolare ad individuare i **requisiti militari**, gli eventuali potenziamenti delle **infrastrutture di trasporto** e le opzioni di **semplificazione delle formalità doganali** ed **allineamento della normativa** sul trasporto di merci pericolose atti a garantire la mobilità militare. Il **3 giugno 2019** la Commissione europea e l'Alta Rappresentante hanno presentato una **relazione sull'attuazione del piano d'azione sulla mobilità militare (JOIN(2019)11)**.

*Il piano d'azione sulla mobilità militare è stato esaminato dalla Commissione IV Difesa della Camera dei deputati, le quale, tenuto conto anche del parere espresso dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, il 6 novembre 2018 ha approvato un [documento finale](#) esprimendo una valutazione favorevole con osservazioni. La Commissione Difesa del Senato si è pronunciata sul piano d'azione, tenuto conto anche del parere espresso dalla 8° Commissione (Lavori pubblici), il 5 dicembre 2018, con una risoluzione favorevole condizionata ([Doc. XVIII, n. 8](#)).*

Si ricorda che nell'ambito della **proposta di regolamento relativo al meccanismo per collegare l'Europa (COM(2018) 438)**, relativo alle reti di trasporto, energia e infrastrutture digitali, è previsto **uno stanziamento di 6,5 miliardi di euro per il finanziamento di infrastrutture di trasporto a duplice uso civile e militare nell'ambito del quadro finanziario 2021-2027**, che tenendo conto del tasso di cofinanziamento del 50%, potrebbe mobilitare uno stanziamento complessivo di almeno **13 miliardi di euro per tali progetti**.

## **L'istituzione del Fondo europeo per la difesa**

La Commissione europea il **19 giugno 2018** ha presentato una [proposta di regolamento relativa all'istituzione del Fondo europeo per la difesa](#) nell'ambito del **prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027**.

La proposta – che una volta definitivamente approvata sostituirà il regolamento relativo al programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa e l'azione preparatorio per la ricerca (v. *infra*) - ha l'obiettivo di sostenere la competitività e l'innovazione dell'industria della difesa finanziando **progetti collaborativi a livello europeo che coinvolgono almeno 3 imprese** o enti cooperanti stabiliti in **almeno tre diversi paesi membri e/o associati**.

Nell'ambito dell'**attuale quadro finanziario pluriennale**, in scadenza il 31 dicembre 2020, l'UE ha già avviato iniziative volte a promuovere l'industria europea per la difesa. In particolare, il 18 luglio 2018 è stato adottato il [regolamento relativo al programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa](#) con una dotazione complessiva pari a **500 milioni di euro per il 2019 e il 2020**. Dall'aprile 2017, la Commissione europea ha avviato un'**azione preparatoria sulla ricerca** in materia di difesa per il periodo 2018-2020 con uno stanziamento di **90 milioni di euro per l'intero periodo**.

La dotazione di bilancio per la proposta per il Fondo europeo per la difesa per il periodo **2021-2027** è di **13 miliardi di euro**, di cui **8,9 miliardi di euro per le azioni di sviluppo** e **4,1 miliardi di euro per le azioni di ricerca**.

Si segnala però che **nell'ambito dei negoziati sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027**, la **Presidenza del Consiglio finlandese**, nell'ambito di una generale riduzione delle ambizioni del bilancio europeo, ha presentato nel **dicembre 2019** una proposta (accolta però da molte critiche), nella quale era prevista una **riduzione di circa il 47% dello stanziamento di 13 miliardi di euro destinato al Fondo europeo di difesa proposto** della Commissione europea. Analoghe riduzioni erano previste per altre iniziative nel settore della difesa, come il piano per la mobilità militare (da 6,5 a 2,5 miliardi) e lo Strumento europeo per la pace (da 10,5 a 4,5 miliardi).

*Sulla proposta di regolamento Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno raggiunto il 20 febbraio 2019 un **accordo in sede dei negoziati di trilatero**. La proposta, nel testo sul quale è stato raggiunto l'accordo, è poi stata [approvata dal Parlamento europeo il 18 aprile 2019](#)*

*in prima lettura* e dovrà ora essere approvata dal Consiglio, dopo che sarà stato raggiunto un accordo sul quadro finanziario 2021-2027.

L'Accordo raggiunto in sede di trilogia prevede i **seguenti elementi chiave**:

- il Fondo sosterrà l'intera fase di sviluppo industriale, dalla ricerca allo sviluppo di prototipi fino alle certificazioni;
- il Fondo finanzia progetti collaborativi di ricerca principalmente attraverso sovvenzioni;
- oltre alla fase di ricerca e progettazione, finanziabile fino al 100%, il bilancio dell'UE sarà disponibile per integrare gli investimenti degli Stati membri cofinanziando i costi connessi allo sviluppo di prototipi (fino al 20%) e alle conseguenti attività di collaudo, qualificazione e certificazione (fino all'80%);
- il Fondo incentiverà i progetti che prevedano la partecipazione transfrontaliera alla filiera della difesa di numerose PMI e imprese a media capitalizzazione offrendo tassi di finanziamento più elevati;
- i progetti nel contesto della cooperazione strutturata permanente europea (PESCO), se ammissibili, possono ricevere un'ulteriore maggiorazione del cofinanziamento del 10%, ma il finanziamento non è automatico;
- i progetti saranno definiti in base alle priorità di difesa concordate dagli Stati membri nel quadro della politica estera e di sicurezza comune, in particolare nel contesto del piano di sviluppo delle capacità (CDP), ma possono anche essere prese in considerazione priorità regionali e internazionali, ad esempio nel quadro della NATO;
- di norma sono ammissibili solo i progetti collaborativi che coinvolgano almeno 3 soggetti idonei provenienti da almeno 3 Stati membri o paesi associati;
- una quota della dotazione di bilancio compresa tra il 4% e l'8% sarà destinata all'innovazione dirompente e ad alto rischio, che darà impulso alla leadership tecnologica e all'autonomia di difesa dell'Europa a lungo termine;
- in linea di principio solo i soggetti stabiliti nell'UE o nei paesi associati che non sono controllati da paesi terzi o da soggetti giuridici di paesi terzi sono ammissibili al finanziamento. Le controllate di società di paesi terzi con sede nell'UE possono, in via eccezionale, essere ammissibili al finanziamento a determinate condizioni, per garantire che gli interessi di sicurezza e di difesa dell'UE e degli Stati membri non siano messi a repentaglio. I soggetti stabiliti al di fuori dell'UE non riceveranno alcun

finanziamento dell'UE ma possono partecipare ai progetti di cooperazione. L'UE non esclude quindi nessuno dal Fondo europeo per la difesa ma fissa condizioni per ricevere finanziamenti simili a quelle cui le imprese dell'UE sono soggette sui mercati dei paesi terzi.

*La proposta è stata esaminata congiuntamente dalle Commissioni IV (Difesa) e X (Attività produttive, commercio e turismo), della Camera dei deputati le quali, tenuto conto anche del parere espresso dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), il 6 settembre 2018 hanno approvato un [documento finale](#) esprimendo una valutazione favorevole con osservazioni. Nella stessa data, al termine dell'esame del provvedimento, la Commissione Difesa del Senato ha formulato una risoluzione favorevole con osservazioni ([Doc. XVIII, n. 4](#)).*

### **L'Istituzione della cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (PESCO)**

Il Consiglio affari esteri dell'UE ha adottato l'**11 dicembre 2017** – sulla base della proposta presentata da Francia, Germania, Italia e Spagna – la [decisione \(PESC\) 2017/2315](#) con la quale si istituisce **una cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa** (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO).

Alla PESCO partecipano **25 Stati membri dell'UE**, tutti **tranne Danimarca, Malta e Regno Unito**.

L'**art. 42, paragrafo 6, del TUE** consente agli Stati membri che intendono sottoscrivere impegni più vincolanti di instaurare una **cooperazione strutturata permanente (PESCO)** nell'ambito dell'Unione. L'**art. 46 del TUE prevede** che, il **Consiglio a maggioranza qualificata**, possa creare una PESCO tra gli Stati membri che hanno **volontà politica di aderirvi**.

#### ***Fasi della PESCO***

La PESCO si svilupperà in **due fasi** consecutive (anni **2018-2020** e **2021-2025**). **Dopo il 2025** si svolgerà un **processo di revisione**: gli Stati membri partecipanti valuteranno la realizzazione degli impegni PESCO e decideranno, eventualmente, nuovi impegni per intraprendere una nuova fase verso l'integrazione europea nel settore della sicurezza e difesa.

### ***Gli impegni vincolanti***

Nella **decisione** del Consiglio dell'UE istitutiva della PESCO dell'11 dicembre 2017 si stabiliscono i seguenti di **impegni vincolanti**:

- cooperare al fine di conseguire **obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese** per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa. In particolare, si prevede **l'impegno** degli Stati partecipanti alla PESCO ad **aumentare i bilanci per la difesa**, al fine di conseguire l'obiettivo di un **aumento a medio termine** della spesa per investimenti nel settore della difesa **del 20%** e del **2%** del totale della spesa per la difesa destinata alla **ricerca** in tale ambito;
- nel **2018 Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia** hanno **raggiunto l'obiettivo** concordato in sede NATO di **spendere il 2% del PIL in difesa** (obiettivo raggiunto anche da Stati Uniti, Gran Bretagna e Grecia. L'Italia è al 1,15% - *Fonte Rapporto Annuale NATO 2018*);  
Si ricorda che in **ambito NATO l'obiettivo concordato del 2% del PIL** per la spesa per la difesa è stato raggiunto, tra gli Stati dell'UE, solo da **Grecia, Regno Unito, Estonia, Lettonia e Polonia**, a fronte di una spesa degli USA pari al 3,50% del PIL. L'**Italia** nel 2018 si è collocata all'**1,15%** (Fonte Rapporto Annuale NATO 2018).
- **aumentare i progetti congiunti e collaborativi** relativi alla capacità strategiche e di difesa;
- **ravvicinare gli strumenti di difesa**, in particolare armonizzando l'identificazione dei bisogni militari e promuovendo la cooperazione nei settori della **formazione e della logistica**;
- **rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze**, in particolare: mettendo a **disposizione formazioni utilizzabili strategicamente**; puntando ad un **impegno politico accelerato a livello nazionale**, anche **riesaminando le procedure decisionali nazionali**; contribuendo in maniera sostanziale ai **gruppi tattici dell'UE**, **confermando i contributi con almeno quattro anni di anticipo**; semplificando i **trasporti militari transfrontalieri** in Europa;

- cooperare per **colmare**, anche attraverso approcci multinazionali e senza pregiudizio della NATO, le **lacune** constatate nel quadro del «**meccanismo di sviluppo delle capacità**»;
- **partecipare allo sviluppo di programmi comuni di equipaggiamenti**, in particolare, impegnandosi a **utilizzare l’Agenzia europea per la difesa (EDA)** come forum europeo per lo sviluppo congiunto di capacità e considerare Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (**OCCAR**) come il programma di collaborazione preferito per la gestione dell’organizzazione.

Il **Consiglio dell’UE** ha poi **adottato il 9 ottobre 2018** una **raccomandazione** che fissa le **tappe per la realizzazione degli impegni vincolanti PESCO** previsti dalla decisione (PESC) 2017/2315 e **definisce obiettivi precisi per ciascun impegno**.

Al **termine della prima fase 2018-2020**, il Consiglio dell’UE **aggiungerà e, ove necessario, rafforzerà gli impegni vincolanti indicati dalla decisione (PESC) 2017/2315**, alla luce dei risultati conseguiti e al fine di tenere conto delle esigenze in termini operativi e di capacità dell’Unione nonché dell’evolversi del suo contesto di sicurezza.

#### *Partecipazione di Stati terzi*

La **PESCO è aperta ad ogni altro Stato membro** che in una fase successiva desiderasse parteciparvi. La decisione che istituisce la PESCO prevede che anche **Stati terzi** (non UE) **potranno essere invitati a partecipare ad alcuni progetti in ambito PESCO**, secondo condizioni che dovranno essere specificate con una decisione del Consiglio. Sul punto vi sono però ancora molte **divergenze tra gli Stati membri**, che sono divisi tra quelli (ad esempio la Francia) che vorrebbero restringere la possibilità di partecipazione di Paesi terzi e quelli (tra cui l’Italia) che propendono invece per una maggiore apertura. Il tema è ovviamente molto delicato, perché riguarda non solo i **rapporti con il Regno Unito e con gli Stati Uniti**, ma anche possibili future collaborazioni con Paesi "controversi" (a cominciare dalla Turchia).

### *Piano nazionale di attuazione*

La decisione istitutiva della PESCO prevede che ogni **Stato membro** partecipante dovrà sottoporre un **Piano nazionale di attuazione** nel quale delinea le capacità su come soddisfare gli impegni vincolanti in ambito PESCO. Sulla base di tale piano verrà condotta, **su base annuale, una valutazione** del rispetto degli impegni concordati da parte degli Stati membri partecipanti.

### *Governance della PESCO*

La *Governance* della PESCO è **strutturata in due livelli**, quello **generale a livello di Consiglio dell'UE**, e in cui le decisioni sono prese **all'unanimità tra i Paesi partecipanti alla PESCO** (ad eccezione delle decisioni relative alla successiva richiesta di partecipazione di uno Stato membro ed a quella di sospensione di uno Stato partecipante non più in grado di rispettare i criteri di partecipazione alla PESCO, che sono previste a maggioranza qualificata) e un **livello specifico, all'interno dei singoli progetti**, gestito dai **Paesi che vi parteciperanno, con modalità da questi ultimi decise all'unanimità**.

Le **spese amministrative** delle istituzioni dell'UE derivanti dall'attuazione della decisione sulla PESCO sono a **carico del bilancio dell'UE**. Le **spese operative** derivanti da **progetti** intrapresi nel quadro della PESCO sono **sostenute principalmente dagli Stati membri che partecipano al singolo progetto**. I progetti possono ricevere contributi provenienti dal bilancio dell'UE.

### *Tabella di marcia per l'attuazione della PESCO*

Il **6 marzo 2018 il Consiglio dell'UE** – riunito per la prima volta nel formato PESCO (ossia solo i ministri degli Stati partecipanti alla PESCO hanno partecipato alle attività deliberative) - ha **adottato una [tabella di marcia per l'attuazione della PESCO](#)** che definisce:

- **orientamenti e indirizzi strategici** sulle modalità con cui **strutturare ulteriori lavori relativamente a processi e governance**, anche per progetti e relativamente alla fissazione delle tappe di realizzazione degli impegni;
- un **calendario per il processo di revisione e valutazione dei piani nazionali di attuazione**, in cui si delincono nel dettaglio le modalità

con cui gli Stati membri partecipanti intendono rispettare gli impegni più vincolanti assunti reciprocamente;

- **un calendario per l'accordo su eventuali progetti futuri** (che dovrebbero essere approvati a novembre 2018), oltre che i principi fondamentali di un **insieme di regole di governance per i progetti** che sono stati **adottati dal Consiglio il 25 giugno 2018** (v.infra).

### *Le regole per la governance dei Progetti PESCO*

Le [regole per la governance dei progetti PESCO](#) approvati dal Consiglio il **25 giugno 2018** prevedono in particolare che:

- entro il mese di **novembre** di ogni anno, il **Consiglio dell'UE rivede** e, ove opportuno aggiorna, la sua **decisione che fissa l'elenco dei progetti PESCO**;
- il **Consiglio dell'UE è informato con cadenza annuale** sullo sviluppo dei progetti PESCO dai rispettivi membri del progetto;
- il **Segretariato PESCO** (assicurato congiuntamente dall'Agenzia europea per la difesa – EDA e dal Servizio per l'azione esterna) è il punto di contatto unico per tutte le questioni PESCO;
- i **membri del progetto PESCO si accordano all'unanimità** sulle modalità e la portata della loro cooperazione nonché sulla gestione del progetto e possono concordare all'unanimità di ammettere altri Stati membri al progetto;
- ogni membro del progetto designa un **punto di contatto nazionale per ciascun progetto PESCO** cui prende parte;
- i membri di ciascun progetto PESCO designano al loro interno uno o più **coordinatori di progetti**, funzione che in linea di principio è assunta dal promotore o i promotori del progetto.

### *I Progetti di cooperazione in ambito PESCO*

Nel quadro della **PESCO** sono stati avviati fino ad ora **47 progetti di cooperazione**. **L'Italia partecipa in 26 di tali progetti ed è capofila in 9 progetti.**

I primi **17 progetti di cooperazione** nel quadro della **PESCO** stati approvati dal Consiglio dell'UE il **6 marzo 2018** con la [decisione \(PESC\) 2018/340](#), contestualmente alla decisione istitutiva della PESCO.

Si trattati dei seguenti progetti:

1. **comando medico europeo** (capofila Germania, **l'Italia partecipa**);
2. **comunicazioni radio** (capofila Francia, **l'Italia partecipa**);
3. **hub logistico di supporto alle missioni ed operazioni** (capofila Germania, **l'Italia partecipa**);
4. **mobilità militare transfrontaliera** (capofila Paesi Bassi, **l'Italia partecipa**);
5. **centro per missioni di formazione dell'UE** (capofila Germania **l'Italia partecipa**);
6. **centro europeo di formazione e certificazione per eserciti** (**capofila Italia**);
7. **funzioni operative nel settore dell'energia** (capofila Francia, **l'Italia partecipa**);
8. **sostegno militare in caso di catastrofi, emergenze civili e pandemie** (**capofila Italia**);
9. **droni sottomarini** per attività di contrasto alle mine marittime (capofila Belgio, l'Italia non partecipa);
10. **sorveglianza marittima e protezione dei porti** (**capofila Italia**);
11. **sistema integrato di sorveglianza marittima, area e terrestre** (capofila Grecia, **l'Italia partecipa**);
12. **piattaforma di condivisione delle minacce cyber** (capofila Grecia, **l'Italia partecipa**);
13. **squadre di reazione rapida di contrasto alle minacce alla cibersicurezza** (capofila Lituania, **l'Italia partecipa**);
14. **comando strategico delle missioni ed operazioni PSDC** (capofila Spagna, **l'Italia partecipa**);
15. **sviluppo di veicoli militari di combattimento** (**capofila Italia**);

16. **piattaforma di artiglieria** (capofila Slovacchia, **l'Italia partecipa**);
17. **centro di risposta delle crisi** (capofila Germania, **l'Italia partecipa**).

Una **ulteriore serie di 17 progetti PESCO** è stata approvata dal Consiglio dell'UE il **19 novembre 2018**:

18. **addestramento per volo di elicotteri in ambiente ostili e alte altitudini** (Capofila Grecia, **l'Italia partecipa**);
19. **Accademia comune di intelligence** (Capofila Grecia, l'Italia non partecipa);
20. **Centro europeo per test e valutazioni** (Capofila Francia e Svezia, l'Italia non partecipa);
21. **Sistema integrato automatizzato per attività terrestri** (Capofila Estonia, l'Italia non partecipa);
22. **Sistema missilistico terrestre** (Capofila Francia, l'Italia non partecipa);
23. **Forza di capacità schierabile e modulare per difesa sottomarina** (Capofila Bulgaria, l'Italia non partecipa);
24. **Sistema di droni di media altitudine e lunga durata** (Eurodrone) (Capofila Germania, **l'Italia partecipa**);
25. **Elicottero europeo da attacco** (TIGER Mark III) (Capofila Francia, l'Italia non partecipa);
26. **Sistema di contraerea automatizzato** (**capofila Italia**);
27. **Piattaforma europea per navigazione nell'alta atmosfera**, con compiti di sorveglianza, intelligence e riconoscimento (**capofila Italia**);
28. **Forze schierabili per operazioni speciali** (capofila Grecia, l'Italia non partecipa);
29. **costituzione di forza di capacità per guerra elettronica ed elettromagnetica** (Capofila Repubblica Ceca, l'Italia non partecipa);
30. **Sorveglianza chimica, biologica, radiologica e nucleare** (Capofila Austria, l'Italia non partecipa);

31. **condivisione di basi e punti di supporto militari all'interno ed all'esterna dell'UE** (Capofila Francia, l'Italia non partecipa);
32. **supporto geometrico e oceanografico per missioni e operazioni dell'UE** (Capofila Germania, l'Italia non partecipa);
33. **sistema di posizionamento radio per la navigazione** (Capofila Francia, l'Italia non partecipa);
34. **rete per la sorveglianza dello spazio militare europeo (capofila Italia)**.

Infine, il **12 novembre 2019**, il **Consiglio dell'UE** ha approvato altri **13 progetti**:

35. **Centro europeo integrato di addestramento e simulazione (EUROSIM)** (Capofila Ungheria, l'Italia non partecipa);
36. **EU CYBER Accademia e centro di innovazione (EU CAIH)** (capofila Portogallo, l'Italia non partecipa);
37. **Centro formazione medica delle forze per operazioni speciali** (capofila Polonia, l'Italia non partecipa);
38. **Poligono addestramento difesa chimica, biologica e nucleare** (capofila Romania, l'Italia partecipa);
39. **Rete dei centri di immersione dell'Unione europea** (capofila Romania, l'Italia non partecipa);
40. **Sistema marittimo antisommergibili senza equipaggio** (capofila Portogallo, l'Italia non partecipa);
41. **Corvetta di pattuglia europea (capofila Italia)**;
42. **Attacco elettronico aeroportato** (capofila Spagna, l'Italia non partecipa);
43. **Centro di coordinamento nel settore informatico e dell'informazione** (capofila Germania, l'Italia non partecipa);
44. **programma di allarme tempestivo ed intercettazione con sistema di sorveglianza di teatro basato nello spazio** (capofila Francia, l'Italia partecipa);

45. **Materiali e componenti per competitività tecnologica dell'Ue** (capofila Francia, l'Italia non partecipa);
46. **Capacità di guerra collaborative** (capofila Francia, l'Italia non partecipa);
47. **Sistema globale europeo di architettura globale velivoli senza pilota. (capofila Italia).**

Per una **panoramica dei 47 progetti PESCO** attualmente in corso si veda il seguente [link](#).

Si ricorda che nell'ambito del nuovo **Fondo europeo per la difesa i progetti che rientrano nella PESCO** beneficiano di un **più alto tasso di cofinanziamento** da parte dell'UE, rispetto ai progetti ordinari e che può arrivare fino al **30%** dei costi complessivi.

### **La spesa nel settore della difesa**

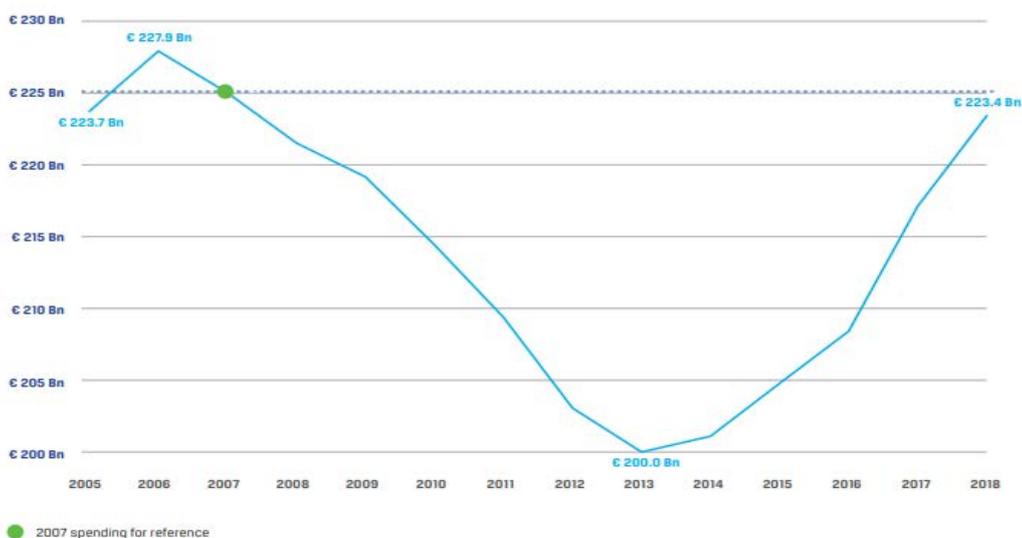
L'**Agenzia europea per la difesa** (European Defence Agency, Eda), ha pubblicato il 16 dicembre 2019 il **rapporto annuale “[Defence data 2017-2018](#)”** sulla spesa degli Stati membri nel settore della difesa.

L'Eda raccoglie ed elabora dati su base annua dal 2006. I ministeri della Difesa dei 27 Paesi membri dell'Agenzia (tutti gli attuali stati dell'Unione europea, Regno Unito compreso, ad eccezione della Danimarca) forniscono le informazioni e l'Agenzia li trasforma in dati aggregati.

Nel rapporto, riferito al periodo 2017-2018, l'EDA registra un **incremento del 3% delle spese complessive per la difesa da parte degli Stati europei su base annuale**, anche se **non sono ancora raggiunti i livelli di spesa antecedenti la crisi finanziaria iniziata nel 2008**.

In particolare, nel **2018 la spesa complessiva nel settore della difesa**, da parte degli Stati membri dell'UE, è stata pari a **223,4 miliardi di euro** (contro i 225 miliardi del 2007) pari all'**1,4% del Prodotto interno lordo (Pil)** al **3,1% della totale della spesa pubblica** degli stati membri (vedi *Figure 1*).

**FIGURE 1.** Total Defence Expenditure (constant 2018 prices), 2005 - 2018



Nel **periodo 2007-2018** il volume totale delle spese da parte degli Stati membri ha registrato **un forte calo culminato nel 2013**, per poi **risalire nel 2018** quasi allo **stesso livello del 2007**, contro una **crescita complessiva del PIL per l'intero periodo di circa l'11%** (vedi *Figure 2*).

**FIGURE 2.**

Total Defence Expenditure and GDP, 2007 - 2018 (2007=100, constant 2018 prices)

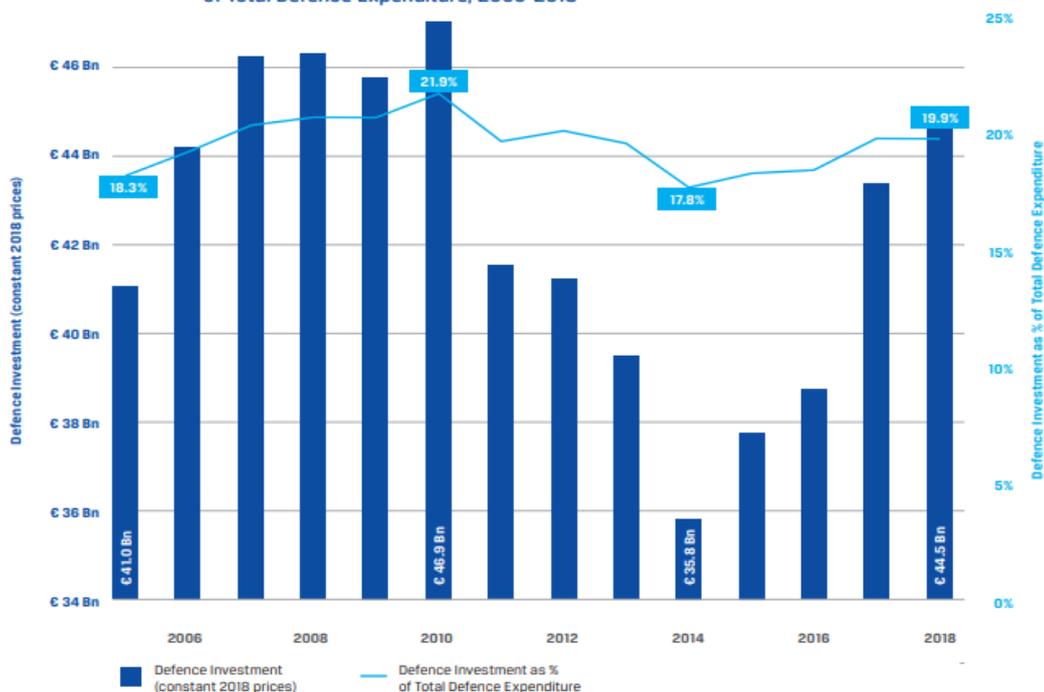


Anche la spesa per l'acquisto di nuove attrezzature per la difesa e in ricerca e sviluppo ha sofferto per la crisi economica e finanziaria del 2008.

Gli investimenti in tale ambito, da parte degli Stati membri dell'UE, rispetto al totale della spesa per la difesa, **nel 2014 sono calati a 35,6 miliardi di euro, il 17,8%** del totale della spesa per la difesa, per poi **risalire progressivamente** negli anni successivi, raggiungendo la cifra di **44,5**

miliardi di euro nel 2018, pari a circa il 20% del totale della spesa per la difesa, comunque ancora più basse del livello di spesa raggiunto nel 2010, che pari a circa il 22% del totale della spesa per la difesa (Vedi *Figure 3*).

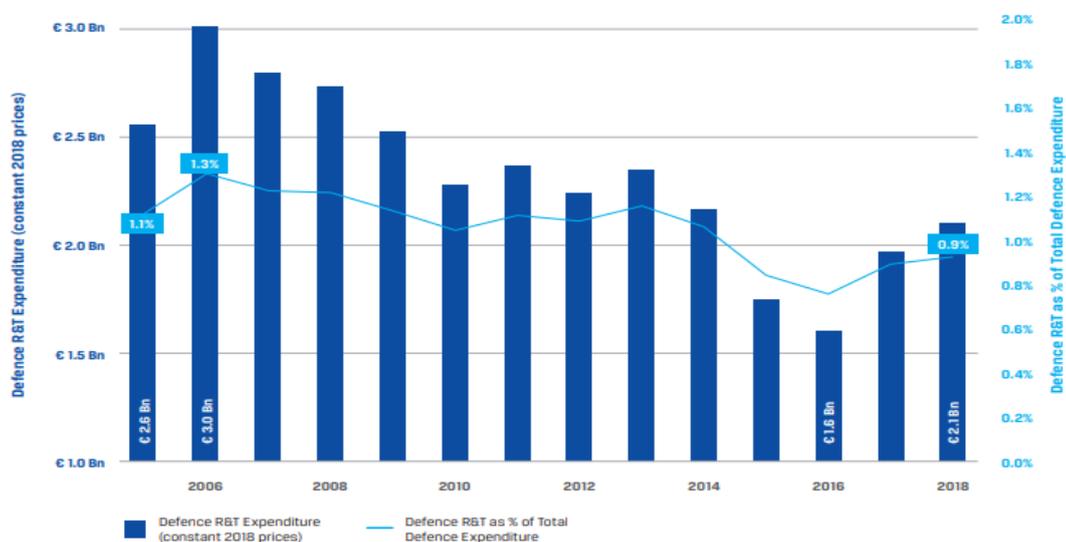
**FIGURE 3.** Defence Investment (constant 2018 prices) and as share of Total Defence Expenditure, 2005-2018



Per fare un raffronto, sempre nel 2018, la **Cina** ha stanziato alle **spese per l'acquisto di attrezzature militari circa 60 miliardi di euro**, pari al **41 %** del totale della spesa per la difesa e gli **Stati Uniti**, circa **160 miliardi di euro**, pari al **30 %** del totale della spesa per la difesa.

Per quanto riguarda la **spesa per la ricerca e sviluppo tecnologico (R&T)** nel settore della difesa, **tra il 2006 e il 2016**, essa è **diminuita di quasi il 50%**, da 3 miliardi di euro (prezzi costanti 2018) a un minimo storico di 1,6 miliardi di euro (prezzi costanti 2018). Nel **2018 sono poi aumentate per il secondo anno consecutivo**, raggiungendo **2,1 miliardi di euro**, pari allo **0,9% del totale della spesa per la difesa** (vedi *Figure 5*).

**FIGURE 5.** Defence R&T (constant 2018 prices) and as share of Total Defence Expenditure, 2005-2018



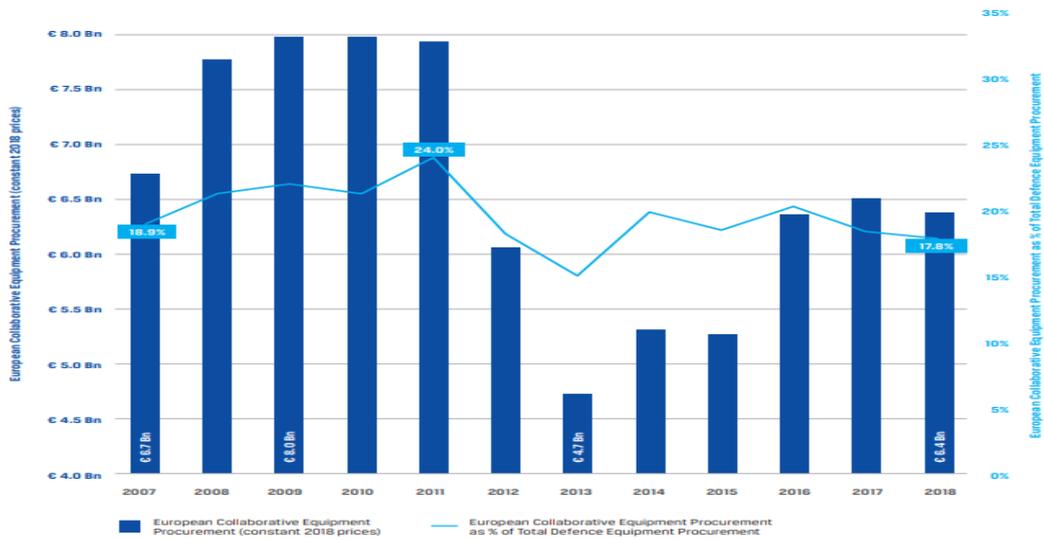
Il volume della spesa per R&T nel settore della difesa in percentuale del bilancio complessivo della difesa rimane **basso**. Anche se gli **Stati membri** nel 2007 si sono impegnati per R&T a spendere il 2% del loro budget per la difesa, essi non hanno mai assegnato alla R&T più dell'1,3% (nel 2006) del bilancio totale per la difesa e **continuano a non raggiungere l'obiettivo collettivo del 2%**.

Per quanto riguarda le spese per la ricerca, il rapporto indica che circa il **96% del totale della spesa R&T proviene da soli otto Stati membri**, segno di una grande differenza tra i Paesi europei.

Per quanto riguarda **l'acquisizione di equipaggiamenti, in modo collaborativo**, malgrado l'obiettivo del 35% della spesa per equipaggiamenti militari da conseguire in collaborazione con altri stati dell'UE, **gli Stati membri continuano a rifornirsi su base nazionale**.

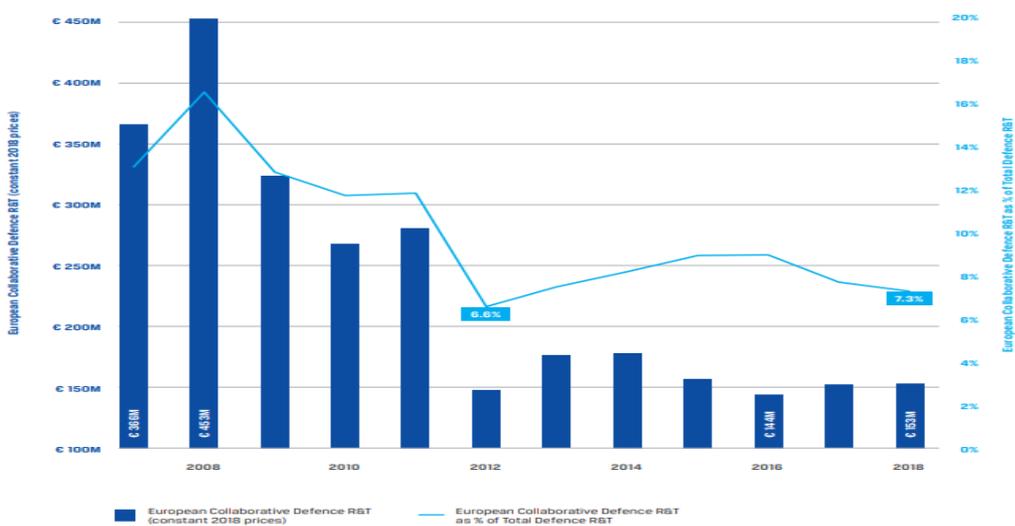
Nel **2018 solo il 17,8% degli appalti di attrezzature degli Stati membri sono stati condotti in un quadro europeo**. Questa quota ha raggiunto il **picco nel 2011** quando il 24% di tutti gli appalti di attrezzature sono stati condotti in un quadro europeo, livello che **non è mai stato più raggiunto** (vedi *Figure 7*).

**FIGURE 7.** European Collaborative Defence Equipment Procurement (constant 2018 prices) and as share of Total Defence Equipment Procurement, 2007-2018



La stessa tendenza si registra, infine, per i **progetti collaborativi a livello di UE nella ricerca e sviluppo tecnologico** di attrezzature per la difesa. Rispetto al **picco storico toccato nel 2008** quando furono spesi 453 milioni di euro in tale ambito (pari a circa il 16% degli stanziamenti totali per la ricerca e lo sviluppo tecnologico) la **collaborazione a livello europeo** per la ricerca e lo sviluppo tecnologico nel settore della difesa è **calata del 66%**, pari a **153 milioni di euro nel 2018**, con solo il 7,3% degli stanziamenti per la ricerca e sviluppo dedicati a progetti collaborativi tra più Stati membri (vedi *Figure 8*).

**FIGURE 8.** European Collaborative Defence R&T Expenditure (constant 2018 prices) and as share of Total Defence R&T, 2007-2018



## **Missioni e operazioni dell'UE nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**

Attualmente le **missioni e operazioni militari e civili dell'UE** nel mondo sono **16**, oltre **una** non operativa nel quadro della PSDC.

Tutte le missioni e operazioni dell'UE sono condotte nel rispetto del diritto internazionale, di norma sulla base di un mandato dell'ONU e/o di un invito delle autorità nazionali del paese interessato.

### *Missioni militari*

Le **missioni militari dell'UE** attualmente **operative** sono **6**:

- **EUFOR ALTHEA**, avviata nel 2004 per il mantenimento della sicurezza in **Bosnia-Erzegovina**;
- **EUNAVFOR ATLANTA**, missione navale istituita nel 2008 per contrastare le **azioni di pirateria sulle coste della Somalia**;
- **EUTM SOMALIA**, missione lanciata nel 2010 e con sede in Uganda;
- **EUTM MALI**, lanciata nel 2013 con lo scopo di fornire, nel sud del Mali, formazione e consulenza militare alle forze armate maliane (FAM);
- **EUFOR RCA**, istituita nel febbraio 2014 nella **Repubblica centrafricana**;
- **EUNAVFOR MED Sophia**, missione navale istituita nel giugno 2015, con il mandato originario della lotta contro i **trafficienti di esseri umani nel Mediterraneo**, con una prima fase orientata alla raccolta di informazioni e al pattugliamento in alto mare, una seconda che prevede fermi, ispezioni, sequestri e distruzione in alto mare di imbarcazioni usate dai trafficanti, e due successive (mai attivate) che prevedono queste stesse attività nelle acque territoriali e poi nel territorio della Libia, previo mandato delle Nazioni Unite o approvazione del paese interessato. Nel giugno del 2016 il mandato della missione è stato esteso alla formazione della Guardia costiera e della Marina libiche e al contrasto al traffico di armi, in conformità alle relative risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU. Nel luglio 2017 a questi compiti si è aggiunto quello di svolgere attività di sorveglianza e raccolta informazioni sulle esportazioni illecite di

petrolio dalla Libia. A partire dal **marzo 2019**, il **Comitato politico e di sicurezza dell'Unione**, che esercita il controllo e la direzione strategica della missione, a causa dei contrasti tra gli Stati membri sui criteri di ripartizione delle persone salvate in mare dalle imbarcazioni della missione nello svolgimento dei suoi compiti, ha dato mandato al suo Comandante, di **sospendere temporaneamente il dispiego degli assetti navali**. Sophia continua a svolgere il suo mandato attraverso la **sorveglianza aerea** e proseguendo il **sostegno e l'attività di formazione alla Guardia costiera e alla Marina libiche**. Il mandato della missione termina il **31 marzo 2020**.

L'Alto Rappresentante, Josep Borrel, in occasione della conferenza stampa al termine del **Consiglio affari esteri dell'UE del 20 gennaio 2020**, ha indicato che vi è un **accordo in seno al Consiglio per rinnovare la missione Sophia, rifocalizzando il suo mandato sul controllo del rispetto dell'embargo di armi** e che, anche sulla base degli sviluppi in Libia, la questione dovrà essere ora esaminata dal Comitato politico e di sicurezza al fine di poter **riesaminare la questione in occasione del prossimo Consiglio affari esteri** (previsto il 17 febbraio 2020).

### *Missioni civili*

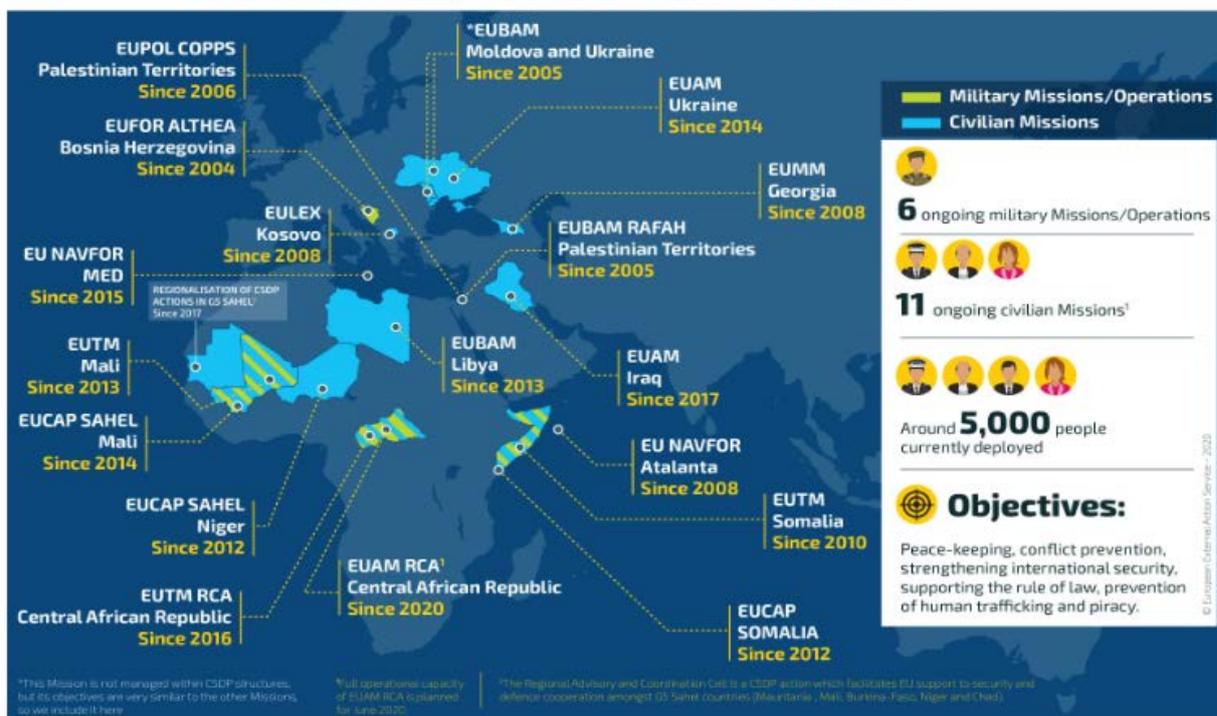
Le **missioni civili dell'UE** attualmente **operative** (*compresa una che non opera nel quadro PSDC*) sono **11**:

- **EULEX KOSOVO**, istituita nel 2008, sullo stato di diritto e il sistema giudiziario;
- **EUBAM MOLDAVIA E UCRAINA**, istituita nel 2005 (al di fuori della PSDC) per il controllo delle frontiere, in particolare nella regione della Transnistria;
- **EUBAM RAFAH**, istituita nel 2005, per il controllo di frontiera al **valico di Rafah**, tra la striscia di Gaza e l'Egitto;
- **EUPOL COOPS**, istituita nel 2006, e volta a contribuire alla creazione di un dispositivo di polizia sostenibile ed efficace nei **territori palestinesi**, presta consulenza alle autorità palestinesi in materia di giustizia penale e aspetti dello stato di diritto;

- **EUMM GEORGIA**, istituita nel 2008, missione di monitoraggio al fine di contribuire al ristabilimento e la normalizzazione dell'area;
- **EUCAP SAHEL NIGER**, istituita nel 2012 a sostegno delle autorità nigeriane nello sviluppo di capacità proprie di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo nel Sahel;
- **EUCAP SAHEL-MALI**, anch'essa istituita nel 2015, a fini di sostegno alle forze di sicurezza interna del Mali.
- **EUCAP SOMALIA**, istituita nel 2012 in Somalia con il fine di rafforzare la capacità degli Stati della regione del **Corno d'Africa e dell'Oceano Indiano occidentale** a gestire efficacemente le rispettive acque territoriali;
- **EUBAM LIBIA**, istituita nel 2013 con l'obiettivo di fornire alle autorità libiche sostegno per sviluppare la capacità di accrescere la sicurezza delle frontiere terrestri, marine e aeree, a breve termine, e per implementare una strategia più ampia di gestione integrata delle frontiere a più lungo termine. Per l'evolversi della situazione politica e di sicurezza interna alla Libia, a partire dall'agosto del 2014 la missione ha la sua base operativa in Tunisia;
- **EUAM UCRAINA**, istituita nel 2015, per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina;
- **EUAM IRAQ**, istituita ad ottobre 2017 per l'assistenza alle autorità irachene sui profili civili della strategia di sicurezza nazionale dell'Iraq.



## EUROPEAN UNION CSDP MISSIONS AND OPERATIONS 2020



### Il finanziamento delle Missioni PSDC

L'art. 41 del Trattato sull'Unione europea prevede che le spese:

- amministrative in ambito PESC siano a carico del bilancio dell'UE;
- operative siano anch'esse a carico del Bilancio dell'UE, ad eccezione di quelle derivanti da operazioni nel settore militare o della difesa (a meno che il Consiglio non decida altrimenti all'unanimità) che sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo (a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, non stabilisca altrimenti).

Da ciò deriva che le spese operative per le missioni civili rientrano tra quelle a carico del bilancio dell'UE.

Per le missioni UE nel settore militare o della difesa si applica dunque la regola per cui i costi sono sostenuti direttamente dagli Stati membri (*"Costs lie where they fall"*).

**Per alcuni dei costi** relativi ad **operazioni militari** è stato predisposto fin dal 2004 un meccanismo denominato “**meccanismo Athena**”, concepito per amministrare, sulla base di contributi degli Stati membri in proporzione dei rispettivi PIL nazionali, il **finanziamento** di una serie di **spese definite come comuni** dalla decisione istitutiva del meccanismo Athena (l’elenco dei costi comuni a carico di Athena è ampliabile dal Consiglio o se richiesto dal Comandante dell’operazione e dal **Comitato speciale** che gestisce il meccanismo Athena, composto da rappresentanti degli Stati membri).

In pratica solo una **parte molto limitata delle spese** relative alle operazioni militari di gestione crisi è **messa in comune** (stimata tra il **10 ed il 15%** a seconda della natura dell’operazione). Al meccanismo Athena **partecipano tutti gli Stati membri** ad eccezione della **Danimarca**, che ha un *opt-out* sulla PSDC. L’Italia contribuisce al meccanismo Athena, secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo, per **12,10%**.

#### *La proposta per lo strumento europeo per la pace*

Nella scorsa legislatura europea, l’Alta Rappresentante, Federica Mogherini, ha presentato il **13 giugno 2018** la [proposta](#) di istituire – **al di fuori del bilancio dell’UE** – uno Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility - EPF*) in grado di dotare l’UE di mezzi e strumenti adeguati nell’ambito della difesa e della sicurezza, e che dovrebbe **sostituire l’attuale strumento Athena**.

Lo **strumento europeo per la pace** - che sarebbe un meccanismo collocato **fuori in bilancio dell’UE**, **finanziato attraverso i contributi degli Stati membri** dell’UE, sulla base di un **criterio di ripartizione fondato sul reddito nazionale lordo** - **estenderebbe la portata dei costi comuni per le missioni e operazioni a carattere militare** a titolo della politica di sicurezza e di difesa dovrebbe consentire all’UE di **finanziare una percentuale più elevata dei costi comuni** (stimata al **35-45 %**) per le missioni e le operazioni militari e dovrebbe disporre, secondo quanto proposto dalla Commissione di risorse per **10,5 miliardi di euro** nell’ambito del periodo **2021-2027**.

In particolare, **strumento europeo per la pace dovrebbe:**

- contribuire al **finanziamento delle operazioni militari dell’UE**;
- fornire **supporto alle operazioni militari di sostegno alla pace condotte dai paesi terzi partner**;

- sostenere **azioni più ampie di natura militare / di difesa** a sostegno degli obiettivi della PESC;
- garantire che i finanziamenti dell'UE siano disponibili in via permanente, garantendo una **programmazione adeguata** per la preparazione alle crisi, rendendo più facile il rapido dispiegamento e **aumentando la flessibilità in caso di risposta rapida**.

### **Recenti posizioni di Francia e Germania**

Al termine del **vertice franco-tedesco** svoltosi a **Mesenberg il 19 giugno 2018**, la Cancelliera tedesca, **Angela Merkel**, e il Presidente della Repubblica francese, **Emmanuel Macron**, hanno adottato una [Dichiarazione](#) nella quale si formulano tra le altre la proposta di aumentare la **velocità e l'efficacia del processo decisionale nella politica estera e di sicurezza dell'UE (PESC)**, occorre un dibattito sulla creazione di **nuovi "formati"** quali un **Consiglio di sicurezza dell'UE** e su un più stretto **coordinamento, sia all'interno dell'UE, sia nelle sedi internazionali**. Nel nuovo **Trattato** sulla cooperazione e l'integrazione franco-tedesche, firmato ad **Aquisgrana il 22 gennaio 2019** per quanto concerne in particolare gli affari europei, la **Francia e la Germania** concordano di **accrescere la propria cooperazione in materia di politica europea**, in particolare a favore di una **politica estera e di sicurezza comune forte ed efficace**.

Il **Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron** ha diffuso il **4 marzo 2019** un contributo intitolato *"Per un Rinascimento europeo"* nel quale ha proposto di rilanciare una visione europea sulla base di una serie di iniziative fondate su tre ambizioni: **libertà, protezione e progresso**. Tra le proposte presentate da Macron in materia di difesa vi sono quelle di:

- stipulare un **Trattato in materia difesa e sicurezza** che definisca gli obblighi indispensabili, in collegamento con la NATO;
- **aumentare le spese militari;**
- rendere operativa una **clausola di difesa reciproca;**
- istituire un **Consiglio di sicurezza europeo** per preparare le decisioni collettive, al quale sia associato il Regno Unito.

Si ricorda, in fine, che su **iniziativa della Francia, nove Stati membri (Francia, Germania, Belgio, Regno Unito, Danimarca, Olanda, Estonia, Spagna, Portogallo)** hanno firmato il **25 giugno 2018** una [lettera](#)

contenente una dichiarazione di intenti per la creazione di una **forza militare europea di intervento** (*European Intervention Initiative*). L'iniziativa, che era stata preannunciata dal Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, in occasione del suo discorso alla Sorbona del 27 settembre 2017, è aperta anche a Paesi non europei, ed è volta a consentire una pianificazione congiunta su scenari di crisi che potrebbero minacciare la sicurezza europea. A tale iniziativa hanno poi successivamente **aderito Finlandia, Svezia, Norvegia** e, dal 20 settembre 2019, anche **l'Italia**).

### **La cooperazione tra l'UE e la NATO**

Il **Segretario generale della NATO** ha ribadito in più occasioni la necessità del **rafforzamento della difesa europea**, della **complementarietà degli sforzi NATO ed UE** e l'opportunità di **bilanciare con un crescente impegno degli Alleati continentali il nuovo orientamento militare americano** verso i **quadranti asiatico e pacifico**.

A margine del **Vertice NATO dell'8 e 9 luglio 2016** in Polonia, l'UE e la NATO hanno sottoscritto una **dichiarazione congiunta sull'intensificazione della cooperazione pratica** attraverso **iniziative** di cooperazione nei seguenti settori:

- **contrasto alle minacce ibride**, anche mediante l'elaborazione di procedure coordinate;
- **cooperazione operativa in mare e in materia di migrazione**;
- coordinamento nella **cibersicurezza e difesa**;
- sviluppo di **capacità di difesa coerenti, complementari e interoperabili**;
- agevolazione di un'**industria della difesa** più forte e di una maggiore **ricerca** nel campo della difesa;
- potenziamento del **coordinamento** relativo alle **esercitazioni**;
- supporto allei **capacità di difesa** e sicurezza dei partner **a est e a sud**.
- Il **Consiglio dell'UE** ha adottato il **5 dicembre 2017** delle conclusioni nelle quali ha **approvato nuove iniziative di cooperazione con la NATO** (portando a 74 il totale delle iniziative di cooperazione pratica in corso), comprendenti aspetti quali l'antiterrorismo, la cooperazione donne, pace e sicurezza e la mobilità militare.

Il **10 luglio 2018**, l'UE e la NATO hanno firmato una **nuova dichiarazione congiunta**, che integra quella del 2016, e nella quale si indica

che l'UE e la NATO concentreranno la propria cooperazione in settori quali: **mobilità militare; cibersicurezza; minacce ibride; lotta al terrorismo; donne e sicurezza.**

Nelle **relazioni transatlantiche** non sono mancati, in questi anni di grande sviluppo della cooperazione europea nella difesa, **momenti di tensione con gli Stati Uniti**, accentuati soprattutto durante l'amministrazione Trump. Nel maggio del 2019, ad esempio, dopo l'approvazione del secondo gruppo di progetti PESCO e la definizione del regolamento sul Fondo europeo della difesa (di cui sopra), il **sottosegretario di stato e il sottosegretario della difesa Usa** hanno indirizzato una **lettera all'Alto Rappresentante Mogherini** chiedendo di **rendere più facile la partecipazione di stati terzi e industrie extra-Ue alla progettazione Pesco e ai finanziamenti del fondo**. Gli esponenti dell'amministrazione americana hanno anche chiesto di rivedere le **regole sulla proprietà intellettuale** che, nella formulazione attuale, disincentiverebbe la partecipazione di imprese e l'utilizzo di tecnologie Usa.