



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

Servizio affari internazionali

Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Servizio Studi

12

maggio 2023

## IL CONSIGLIO UE DIFESA DEL 23 MAGGIO:

### L'ASSISTENZA MILITARE ALL'UCRAINA E I NUOVI PROGETTI PESCO

Come dichiarato dall'Alto rappresentante Borrell, il Consiglio Affari esteri del 23 maggio, nel formato difesa, "si è focalizzato per il 90% sull'appoggio militare all'Ucraina", perché "i prossimi giorni, settimane e mesi saranno strategicamente decisivi per la guerra". Il Consiglio ha discusso su un **nuovo pacchetto di aiuti (di 500 milioni)** su fondi dello Strumento europeo per la pace (EPF) e anche sul previsto **rifinanziamento complessivo** dello strumento (per ulteriori 3,5 miliardi di euro). **Su nessuna delle due questioni è stata però raggiunto l'accordo.** A margine della riunione, l'Alto Rappresentante ha comunque espresso **ottimismo**, auspicando una decisione formale già nei prossimi giorni. Borrell ha anche sottolineato che l'aumento del budget di EPF sarebbe destinato "almeno per la metà" ad esigenze diverse da quelle del sostegno all'Ucraina, secondo quanto richiesto in particolare dall'Ungheria. Durante la riunione, l'Alto Rappresentante ha dato conto dello stato di attuazione del recente **pacchetto di sostegno per le munizioni e i missili** (su cui si veda più avanti). Da febbraio 2023 sono state trasferite all'Ucraina 220 mila munizioni di vario calibro e 1300 missili. Per questi materiali, gli Stati membri hanno già richiesto rimborsi per circa 800 milioni di euro; è quindi probabile, ha sottolineato Borrell, che entro il 31 maggio si raggiungerà l'obiettivo di **utilizzare pienamente il miliardo di euro stanziato.** Per quanto riguarda gli **acquisti comuni**, finanziati per **un altro miliardo** e indirizzati specificatamente alle munizioni calibro 155mm, Borrell ha dato conto del bando già formalizzato da un gruppo di otto Stati membri, coadiuvati dall'Eda, e di altri due analoghi progetti coordinati rispettivamente da Francia e Germania. L'Alto Rappresentante ha poi auspicato una rapida approvazione (da parte di Consiglio e Parlamento europeo) del **regolamento sul rafforzamento della produzione di munizioni.** Il Consiglio è stato anche informato sull'andamento della missione di assistenza militare (EUMAM), che ha raggiunto il suo obiettivo iniziale di addestrare 15 mila soldati ucraini e ha in programma di raddoppiare questo numero entro la fine dell'anno (e all'interno della quale, in particolare in Polonia, sarebbe già in corso l'addestramento per i piloti degli **F16**). I ministri sono stati aggiornati sull'istituzione della **Forza di intervento rapido** (prevista dalla Bussola strategica), sulla missione di partenariato militare in **Niger** e sui possibili nuovi impegni Ue nell'area del **Golfo di Guinea.** Il Consiglio ha anche approvato **conclusioni sulla ciberdifesa**, che sottolineano l'urgenza di un sempre maggior

*coordinamento tra gli attori interessati (Ue e Stati membri, settore civile e militare, pubblico e privato), auspicano l'estensione al settore della difesa della **direttiva NIS 2**, una maggiore resilienza delle missioni PSDC, esercitazioni comuni e misure di rafforzamento della **base industriale e tecnologica**. Il Consiglio segna anche l'ingresso nella **cooperazione strutturata permanente della Danimarca**, che completa così il suo percorso di piena integrazione nella Politica di difesa e sicurezza Ue, dopo il referendum dello scorso giugno. Approvata anche una **nuova tornata di 11 progetti Pesco**, che fa arrivare il numero complessivo a 68. Nel pranzo di lavoro con il Segretario generale della Nato, si è discusso di cooperazione tra le due organizzazioni per il sostegno all'Ucraina, ma anche di minacce ibride, spazio e degli sviluppi del gruppo di lavoro congiunto sulle infrastrutture critiche. Prima del Consiglio, i ministri hanno preso anche parte al **Comitato direttivo dell'Agenzia europea della difesa**, per discutere su come colmare le lacune, in termini di capacità, evidenziate dalla risposta all'aggressione russa. Proprio sull'efficacia delle iniziative per rafforzare la difesa europea, un rapporto critico è stato pubblicato, **lo scorso 26 aprile**, dalla **Corte di Conti Ue**. L'analisi si riferisce però all'Azione preparatoria per la ricerca nella difesa (**PADR**), un programma lanciato nel 2017 come precursore del Fondo europeo per la difesa (**EDF**). La Corte sottolinea che i progetti finanziati sono concentrati in un **numero limitato di Paesi**, e che molti sono proposti dalle stesse combinazioni di società (anche sulla base di programmi di cooperazione già esistenti). La stessa Corte evidenzia però anche dei **segnali positivi**, come la prospettiva pluriennale assunta da EDF, un passo avanti necessario ad acquisire una auspicata (anche dal punto di vista finanziario) "strategia a lungo termine" nelle spese per la difesa.*

## **LO STRUMENTO EUROPEO PER LA PACE: ASSISTENZA MILITARE ALL'UCRAINA MA NON SOLO**

Lo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility, EPF*) è fondo fuori dal bilancio dell'Ue **istituito nel marzo del 2021**. La sua dotazione originaria, per periodo 2021-2027, era di circa 5,7 miliardi di euro (finanziato dagli Stati in rapporto al proprio Pil).

L'obiettivo originario di EPF era duplice: da un lato **rafforzare le missioni PSDC** (rendendo più rapido il suo finanziamento, aumentando la quota di spese comuni e prevedendo la fornitura di equipaggiamenti a complemento delle attività di addestramento) e dall'altro sostenere una serie di **azioni esterne nel settore della difesa** (in particolare le missioni di pace dell'Unione africana e i programmi bilaterali con i paesi *partner*). L'aggressione della Federazione russa all'Ucraina ha ovviamente mutato radicalmente il contesto di riferimento. Da una parte, l'Unione si è trovata con uno **strumento già disponibile**, attraverso il quale finanziare l'invio di armi e altri materiali a sostegno di Kyiv. Dall'altro, però, le necessità della guerra hanno ben presto reso insufficiente lo stanziamento iniziale. Il **13 marzo scorso** (attuando un accordo politico raggiunto già nel dicembre 2022), il Consiglio ha **incrementato i fondi di EPF a 7,98 miliardi** (fino al 2027)

Con la decisione del 13 marzo, il Consiglio ha anche previsto un finanziamento di 5 milioni (sempre fondi EPF) dedicato a **MILEX 23**, la grande esercitazione militare congiunta dell'Unione, che si terrà in autunno in Spagna. Il Consiglio ha introdotto alcune misure per rendere più flessibile la raccolta e l'utilizzo dei fondi EPF, estendendo la possibilità di anticipo volontario da parte degli Stati membri, in modo da ampliare il ricorso al prefinanziamento per tutte le misure di assistenza.

Grazie a EPF, il Consiglio dell'Unione ha potuto adottare le prime **misure di sostegno all'Ucraina pochi giorni dopo l'avvio dell'aggressione russa**. Il primo finanziamento (**28 febbraio**) è stato di 500 milioni di euro, di cui 50 milioni per "attrezzature e forniture non concepite per l'uso letale della forza" (essenzialmente dispositivi di protezione individuale, kit di pronto soccorso e carburante).

Con due successive decisioni (**23 marzo** e **13 aprile**), l'importo complessivo è stato portato alla somma di 1,5 miliardi di euro (di cui 150 milioni per attrezzature non letali). Con le misure approvate il **20 maggio 2022** l'ammontare complessivo è salito a 2 miliardi. Tra **luglio e ottobre** dello scorso anno l'ammontare del finanziamento è salito a 3.1 miliardi, comprendendo anche il contributo di 100 milioni da parte degli Stati che non hanno finanziato le forniture di attrezzature letali (*vedi sotto*). Il **2 febbraio 2023** il Consiglio ha stata approvata la settima tranche, sempre di 500 milioni di euro.

Il 20 marzo il Consiglio Ue, a fronte di una richiesta specifica (e urgente) del governo ucraino, ha concordato un approccio fondato su un **duplice intervento** (da finanziare con le risorse EPF), per la **fornitura di munizioni di artiglieria** (in particolare calibro 15 mm). In primo luogo il Consiglio ha deciso di fornire a Kyiv le munizioni già disponibili (attingendo alle scorte nazionali esistenti o sulla base di ordini già effettuati dai singoli Stati). In secondo luogo, vista la penuria sul lato dell'offerta, e per evitare aumenti eccessivi dei prezzi ha deciso di sostenere gli acquisti congiunti da parte degli Stati. In aggiunta a queste misure, il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare delle proposte per **rafforzare, nel settore specifico delle munizioni di artiglieria e dei missili, le capacità industriali europea** (*su cui vedi infra*). L'obiettivo del pacchetto di misure è rispondere alle richieste ucraine, evitando però di sguanire in modo eccessivo le riserve nazionali.

La prima parte di questo impegno (il cosiddetto "**Track 1**") è stato formalizzato **lo scorso 13 aprile**, con lo stanziamento di 1 miliardo per la fornitura delle munizioni già disponibili.

Il sostegno agli acquisti congiunti ("**Track 2**") ha invece richiesto qualche **ulteriore discussione**. Alcuni Paesi (a cominciare dalla Francia) avevano inizialmente chiesto regole molto rigide su produzione e catene di approvvigionamento, per tutelare il più possibile il *made in Eu*. Altri hanno invece ritenuto prioritaria l'esigenza di agire rapidamente, anche a fronte delle difficoltà dell'industria europea a fornire nei tempi previsti, senza l'ausilio di collaborazioni esterne, le quantità richieste di munizioni. Alla fine, il **3 maggio** il Consiglio ha approvato una decisione che consente aperture significative a **catene produttive integrate** (anche richiamandosi al codice doganale Ue del 2013). Oltre alle munizioni interamente prodotte nell'Ue (o in Norvegia) sono ammesse al sostegno anche i prodotti "per i quali una fase importante della fabbricazione, ovvero l'assemblaggio finale, ha avuto luogo nell'Unione o in Norvegia", fermo restando che le catene di approvvigionamento possono includere operatori extra Ue. Vista l'urgenza delle richieste ucraine, i contratti di acquisizione devono essere conclusi entro il 30 settembre 2023. La misura è stata presa con le **astensioni costruttive** di Austria, Irlanda, Malta (da sempre contrarie, anche per vincoli interni, all'invio di "mezzi letali") e dell'Ungheria. La Grecia, pur approvando la misura, ha presentato una dichiarazione per ricordare che i criteri stabiliti per questa misura di assistenza sono eccezionali e **non costituiscono un precedente**; si è inoltre riservata di obiettare a richieste di rimborso che (coinvolgendo ad esempio entità turche) siano contrarie agli interessi di sicurezza nazionale.

Con l'approvazione di queste ultime misure, lo stanziamento complessivo EPF a favore delle forze armate ucraine arriva a **5.6 miliardi**.

### **Il funzionamento dello strumento**

Il tipo e la quantità dei materiali da trasferire sono definiti tenendo in considerazione le richieste delle forze armate ucraine e le priorità raccomandate dallo Stato maggiore UE. L'attuazione delle misure è affidata ai ministeri della difesa degli Stati membri. Nella sostanza **l'Unione rimborsa** (con un tasso nell'ordine del 50%) **la cessione di armi e altri materiali effettuata dai singoli Paesi**.

*Le modalità e l'ammontare dei rimborsi, peraltro (in particolare per quanto riguarda la valutazione monetaria dei materiali "usati" inviati a Kyiv) hanno provocato anche alcuni contrasti tra gli Stati membri.*

La misura di assistenza ha anche un breve **effetto retroattivo**, per finanziare misure assunte successivamente al 1° gennaio 2022). L'attivazione dello Strumento è decisa, **all'unanimità**, dal Consiglio dell'Unione. Per la fornitura di "armi letali", il regolamento EPF prevede una particolare forma di "**astensione costruttiva**", che consente agli Stati di non partecipare a queste spese, senza opporsi all'adozione della misura, compensando con un contributo supplementare per le forniture di altri equipaggiamenti.

A favore dell'Ucraina, oltre che per finanziare i trasferimenti diretti di armamenti e altri materiali, EPF è stato impiegato per sostenere (complessivamente 61 milioni) la **missione di assistenza militare EUMAM**, avviata nel novembre 2022, e che ha l'obiettivo di concludere entro il 2023 l'addestramento (in territorio Ue) di 30 mila soldati ucraini.

Anche se le necessità del sostegno all'Ucraina hanno drenato la maggior parte dei fondi EPF, il Consiglio ha cercato di mantenere l'attenzione anche alle **altre priorità** dell'azione esterna. Ad aprile 2022, il Consiglio ha approvato il piano di sostegno alle operazioni di mantenimento della pace condotte dall'**Unione africana**, che prevede complessivi 600 milioni (fino al 2024). Altre risorse sono state stanziare a favore di **Paesi dove operano missioni Ue** di partenariato militare o di addestramento, talvolta in aggiunta al sostegno di iniziative di altre organizzazioni. In **Somalia**, ad esempio, il Consiglio, oltre che a sostegno della missione di pace AMISOM dell'Unione africana, ha utilizzato i fondi EPF (45 milioni tra novembre 2021 e marzo 2022), per completare l'addestramento fornito nell'ambito della missione EUTM (che – si ricorda – è a guida italiana dal 2014). In **Mozambico** il Consiglio Ue ha finanziato la missione SAMIM della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC), ha sostenuto la prosecuzione dello schieramento delle forze armate ruandesi (su richiesta di Maputo), e ha approvato anche misure (per 89 milioni, tra luglio 2021 e aprile 2022) a sostegno della missione di formazione EUTM (in particolare per equipaggiamento, veicoli terrestri e sanità militare). Per il **Niger** il Consiglio ha stanziato 40 milioni (marzo 2022, per attrezzature, infrastrutture e formazione), in concomitanza con l'avvio della missione di partenariato militare EUMPM dopo i 25 milioni stanziati a luglio del 2022 (sulla base di un accordo bilaterale, anche in virtù del progressivo disimpegno dal vicino Mali).

Nei Paesi del Partenariato orientale, il Consiglio ha utilizzato fondi EPF a favore della **Georgia**, 32,7 milioni (tra dicembre 2021 e dicembre 2022) per la sanità militare, logistica, genio militare e ciberdifesa e della **Moldova**, 47 milioni (tra dicembre 2021 e giugno 2022), per logistica, comando e controllo, ciberdifesa, ricognizione aerea (droni) e unità di comunicazione tattica.

Altre misure di assistenza militare sono state deliberate, in virtù di accordi bilaterali, a favore di **Macedonia del Nord** (marzo 2023), 9 milioni di euro, per le attrezzature del battaglione di fanteria leggera dell'esercito; **Giordania** (febbraio 2023), 7 milioni, per sanità militare, genio e rafforzamento delle frontiere; **Bosnia-Erzegovina** (dicembre 2022), 10 milioni per attrezzature da campo, genio militare e materiali CBRN (chimici, biologici, radiologici e nucleari); **Libano** (dicembre 2022), 6 milioni, per la sanità militare e le attrezzature individuali; **Mauritania** (dicembre 2022), 12 milioni, per fornitura di imbarcazioni leggere, dispositivi di protezione individuale e attrezzature mediche (in particolare per le forze a presidio delle frontiere) e **Task force medica dei Balcani (BMTF)** (giugno 2022) 6 milioni per la fornitura di equipaggiamento e

materiali per le forze armate dei paesi partecipanti (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia).

## LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO A SOSTEGNO DELLA PRODUZIONE DI MUNIZIONI E MISSILI

In aggiunta alle misure da finanziare con lo Strumento europeo per la pace, la Commissione, su proposta dell'Alto Rappresentante, ha proposto di intervenire **umentando le capacità Ue sul lato dell'offerta** ("Track 3"). L'obiettivo è rafforzare le capacità dell'industria Ue (nel settore delle munizioni e dei missili), mettere in sicurezza le **catene di approvvigionamento** e stimolare gli **investimenti**. La [proposta di Regolamento che istituisce a sostegno della produzione di munizioni](#), presentata lo scorso 3 maggio, è stata denominata *Act in Support of Ammunition Production*, il cui acronimo **ASAP** richiama la nota formula "*as soon as possible*" ("il prima possibile"). Il regolamento si propone come **strumento d'urgenza** (applicabile fino al 30 giugno 2025), ma ha l'intenzione di facilitare l'approvazione del **Programma europeo di investimenti nella difesa** (EDIP), da tempo in discussione nell'Ue.

La proposta trova **fondamento giuridico** negli artt. 173.3 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, che riguardano rispettivamente il **rafforzamento e competitività dell'industria e l'armonizzazione del mercato interno**. Secondo la proposta, il meccanismo avrebbe una dotazione di **500 milioni di euro**. Non si tratta però di risorse nuove, ma di **fondi recuperati da altre iniziative di sostegno dell'industria della difesa**: 260 milioni di euro sarebbero infatti tratti dal bilancio del **Fondo Europeo per la Difesa**; il resto (240 milioni) sarebbe ricavato dai fondi previsti per il futuro strumento **EDIRPA** (che ha però lo stesso obiettivo, incentivare gli acquisti comuni, a favore del quale il Consiglio lo scorso 13 aprile ha già mobilitato – come detto - un miliardo di euro dal budget EPF). Nella presentazione della proposta, la Commissione ha espresso **rammarico** per aver dovuto ricorrere a queste risorse, che però sono state presentate come le uniche disponibili.

### EDF

Il [Fondo europeo per la difesa](#) (EDF) è stato istituito nell'aprile 2021, all'interno del bilancio Ue 2021-2027, con risorse per quasi **8 miliardi di euro**, divisi tra ricerca (2,65 miliardi) e sviluppo (5,3 miliardi). L'obiettivo è promuovere la **competitività**, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica Ue, finanziando progetti che coinvolgano **entità** (non controllate tra loro) di almeno **tre diversi Stati membri**. Nel luglio del 2022, nell'ambito del primo bando EDF, sono stati selezionati 61 progetti, per complessivi 1,2 miliardi (il nostro Paese è presente, con imprese, università o istituti di ricerca, in 33 dei consorzi selezionati).

### EDIRPA

Lo [strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni](#) (EDIRPA), è stato presentato dalla Commissione nel luglio del 2022 ed è destinato a sostenere la collaborazione tra Stati membri nella fase del procurement per colmare, in modo collaborativo, le carenze più urgenti, evidenziate dall'aggressione russa. Lo strumento, per cui si prevedeva un budget di **500 milioni** di euro, intende sostenere **consorzi composti da almeno tre Stati membri**, che presentino nuovi progetti di appalti comuni o l'ampliamento di progetti già avviati. L'obiettivo è utilizzare la crisi prodotta dall'aggressione russa per rafforzare la **base**

**tecnologica e industriale** della difesa europea, incentivando le economie di scala e la produzione di beni con una maggiore **standardizzazione** (e quindi più facilmente interoperabili). Il regolamento è attualmente in fase di [trilogo](#) tra Parlamento europeo e Consiglio.

ASAP finanzia progetti per:

- a) **incremento della capacità produttive** (ottimizzazione delle catene produttive esistenti e installazione di nuove, acquisto di macchinari o altri fattori produttivi rilevanti) per i missili e le munizioni, le loro materie prime o i loro componenti;
- b) istituzione di partenariati industriali transfrontalieri, finalizzati alla **messa in sicurezza delle catene di approvvigionamento** di materie prime, componenti e materie rare;
- c) **ricondizionamento e adattamento** alle esigenze attuali di prodotti obsoleti;
- d) **formazione** e riqualificazione del personale;
- e) aumento delle possibilità di **accesso ai finanziamenti** (mediante la compensazione di eventuali costi aggiuntivi derivanti specificamente dal settore industriale della difesa).

La **quota di finanziamento** di ASAP è del **40%**, con un **possibile incremento** se si istituisce una **nuova cooperazione transfrontaliera** tra soggetti giuridici stabiliti in Paesi diversi o se i richiedenti si impegnano a dare priorità agli ordini derivanti da **appalti comuni** di almeno tre Stati membri (o paesi associati) o destinati al trasferimento all'Ucraina. L'incremento è del 10% per ciascuno dei requisiti e la quota di finanziamento Ue **può dunque arrivare al 60%**.

Per quanto riguarda i **soggetti idonei** il regolamento segue le regole adottate in contesti simili (a cominciare dal regolamento EDF): possono presentare domande società, di proprietà pubblica o privata, **stabilite nell'Unione (o in un paese associato)**; si possono impiegare **infrastrutture e risorse** che sono nel territorio Ue (o di un paese associato) per l'intera durata dell'azione; mentre per le imprese stabilite nell'Ue ma a **controllo extra-Ue** la partecipazione è subordinata a specifiche garanzie da parte dello Stato di stabilimento. Manca però una specifica disciplina delle imprese in **subappalto**.

I **criteri di valutazione** sono:

- l'aumento della **capacità di produzione** nell'Ue;
- la **riduzione dei tempi di consegna** (anche mediante meccanismi di ridefinizione delle priorità degli ordini);
- l'**eliminazione delle strozzature** nell'approvvigionamento e nella produzione;
- la resilienza attraverso la **cooperazione transfrontaliera** (che coinvolga anche le pmi);
- il nesso tra l'azione e i nuovi ordini derivanti da **appalti congiunti** indetti da almeno tre Stati membri (o paesi associati), in particolare se organizzati in un quadro Ue.

Nella bozza di regolamento la Commissione prospetta anche la possibilità di trasferire su questi progetti risorse a loro già assegnate su altri fondi o includerli nei **Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR)**, ovviamente in eventuali versioni emendate, o di trasferire. Si prevede anche che la Commissione, in cooperazione con il Servizio europeo di azione esterna e l'Agenzia europea della difesa, realizzi una **mappatura aggiornata del tessuto produttivo Ue** nel settore delle munizioni e dei missili. Sulla base di questa mappatura, e in dialogo con i direttori nazionali degli armamenti, la Commissione redige e aggiorna l'elenco di **prodotti per la difesa critici** dal punto di vista dell'approvvigionamento. D'intesa con lo Stato membro di stabilimento, e fatti salvi gli interessi di

sicurezza nazionale, la Commissione può chiedere **informazioni dettagliate** su tali prodotti e, in caso di crisi di approvvigionamento, può adottare **atti di esecuzione immediatamente applicabili** (ai sensi del regolamento 182 del 2011). La proposta prevede anche la possibilità che, in casi eccezionali, la Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, **conferisca priorità a determinati ordini** per la produzione o la fornitura di specifici prodotti destinati a Stati membri o all'Ucraina. Si tratta di una norma ovviamente molto delicata, anche se sono previste misure di salvaguardia per proteggere le imprese da eventuali penali per il mancato rispetto dei contratti precedente. La bozza prevede anche alcune deroghe alle norme vigenti sugli appalti, per consentire ad esempio l'ingresso di nuovi Stati in contratti quadro già avviati, **senza una nuova gara d'appalto**. La deroga è concessa solo se la possibilità di accedere sia aperta a tutti gli operatori economici che soddisfino i requisiti iniziali degli accordi quadro.

Lo strumento intende anche agevolare **l'accesso ai finanziamenti** per le imprese del settore, prendendo in carico le maggiori difficoltà di accesso al credito (anche le resistenze "etiche" da parte di determinati investitori istituzionali). L'atto prevede di intervenire sia con un'azione specifica ammissibile, sia istituendo un apposito "**Fondo di potenziamento**", per proporre soluzioni al fine di mobilitare e accelerare gli investimenti. In questa direzione il preambolo della proposta auspica anche un ruolo più incisivo da parte della **Banca europea per gli investimenti**, nel solco di quanto previsto anche nella Bussola Strategica.

*Su proposta del capogruppo del Partito Popolare europeo, Weber, nella plenaria di maggio il Parlamento europeo ha votato a grande maggioranza (618 voti favorevoli, 59 contrari e 31 astenuti) di esaminare la proposta con la procedura d'urgenza ([art. 163 del regolamento](#)). L'obiettivo sarebbe di arrivare al voto in prima lettura entro giugno.*

## **LA COOPERAZIONE STRUTTURATA PERMANENTE (PESCO)**

Nel settore della cooperazione strutturata permanente PESCO, oltre a ratificare l'ingresso della Danimarca, il Consiglio ha proceduto all'approvazione della **quinta tornata di progetti** (dopo quella del 2018, le due del 2019 e quella del 2021).

I nuovi progetti (**undici**) riguardano:

1. Trasporto aereo per la difesa europea - Accademia di formazione (coordinato dalla Francia, partecipa anche l'Italia);
2. Sistemi terrestri integrati senza pilota (coordinato dall'Estonia, partecipa anche l'Italia);
3. Sensori controbatteria (Francia e Paesi Bassi);
4. Siluro anti-siluro (Germania e Paesi Bassi);
5. **Protezione delle infrastrutture critiche sui fondali marini (coordinato dall'Italia)**;
6. Futuro missile aria-aria a corto raggio (coordinato dalla Germania, partecipa anche l'Italia);
7. Elicottero medio di prossima generazione (coordinato alla Francia, partecipa anche l'Italia);
8. **Sistema di difesa aerea e missilistica multistrato integrata (coordinato dall'Italia)**;
9. Sistema di attuatori e sensori per il comando e controllo nell'Artico (coordinato dalla Finlandia);
10. Infrastrutture e reti di comunicazione solide (coordinato dalla Svezia);
11. ROLE 2F (coordinato dalla Spagna).

Nel frattempo, ad aprile, su richiesta dei partecipanti sono stati **chiusi 3 progetti**: Capacità di sostegno di fuoco indiretto (coordinato dalla Slovacchia, partecipava anche l'Italia); Centri di valutazione e test dell'UE e Condivisione di basi (entrambi coordinati dalla Francia).

**Il numero dei progetti** sale dunque complessivamente a **sessantotto**, in **sette diversi settori**: formazione e logistica; settore terrestre; settore marittimo; sistemi aerei; ciberdifesa, comando controllo e comunicazione; sistemi abilitanti e interforze e spazio. **L'Italia ne coordina complessivamente 13**, e partecipa ad altri 22 (complessivamente, dunque, è presente in trentacinque progetti, oltre il 50% del totale).

Il carattere strategico di questi progetti e il loro stato di avanzamento sono **molto diversificati**. Alcuni, tra quelli di maggior rilievo, procedono secondo i programmi, e aspirano o hanno già ottenuto finanziamenti supplementari rispetto alle risorse nazionali (grazie ai bandi EDIDP o EDF). Quelli finalizzati a rafforzare le **capacità di gestione delle emergenze sanitarie** hanno acquisito una nuova urgenza a causa dell'emergenza Covid-19. Altri progetti, invece, secondo molti osservatori, non sembrano ancora in grado di fornire un contributo significativo a colmare le lacune capacitive Ue, sono rimasti ancora poco più che sulla carta o hanno già accumulato **pesanti ritardi** rispetto ai programmi iniziali. Lo scorso anno il Consiglio ha definito, tra quelli approvati fino ad allora, **una lista di 26 progetti che sono considerati suscettibili di produrre risultati concreti entro il 2025** (tra cui anche uno a guida italiana, sulla **Sorveglianza e protezione marittima dei porti**).

L'iniziativa più significativa in ambito PESCO resta comunque il progetto sulla **mobilità militare**, coordinato dai Paesi Bassi, cui partecipano tutti gli Stati membri (ad eccezione dell'Irlanda) e che vanta una linea di finanziamento autonoma (per 1.5 miliardi) nel bilancio Ue 2021-2027. Il progetto intende agire su due ambiti principali: il **rafforzamento della rete infrastrutturale** e l'accelerazione delle procedure per l'**attraversamento delle frontiere** nazionali. A sostegno del progetto ci sono anche due programmi dell'Agenzia europea della difesa (su dogane e digitalizzazione delle autorizzazioni ai movimenti transfrontalieri). Si tratta anche di un progetto che si muove in stretta sintonia con la **Nato**, e che, anche per questo, è il primo (ma non più unico) progetto PESCO che vede **la partecipazione di Paesi terzi** (Stati Uniti, Canada e Norvegia). L'ingresso del Regno Unito è dato per imminente, mentre la richiesta di partecipazione della Turchia appare difficile sarà accolta, almeno nel futuro immediato.

Nelle **conclusioni sulla ciberdifesa** approvate dal Consiglio il 23 maggio, vengono citati anche alcuni progetti Pesco nel settore, in particolare:

- i **Gruppi di risposta rapida agli incidenti informatici e mutua assistenza in materia di cibersicurezza (CRRT)**, coordinato dalla Lituania, di cui il Consiglio apprezza sviluppi e disponibilità ad agire su richiesta di Stati membri e Ue, ma anche a sostegno delle missioni PSDC, nella prospettiva della costituzione dei Gruppi di risposta rapida alle minacce ibride (previsti dalla Bussola strategica);
- il **Centro di coordinamento nel settore informatico e dell'informazione (CIDCC)**, coordinato dalla Germania, che mira a fornire una capacità militare di raccolta e analisi delle informazioni sul ciberspazio, e promette di evolvere in un vero e proprio Centro di coordinamento della ciberdifesa dell'UE (EUCDCC);
- Il **Poligono virtuale federato (CRF)**, coordinato dalla Lituania, cui partecipa anche l'Italia e l'**Accademia e polo di innovazione dell'UE nel settore dell'informatica (EU CAIH)**, coordinato dal Portogallo, per il ruolo che possono svolgere nei settori della formazione e delle esercitazioni.



### **La cooperazione strutturata PESCO**

La cooperazione strutturata permanente in materia di difesa è stata istituita dal Consiglio Ue nel dicembre del 2017 (ai sensi dell'art. 42.6 del Trattato sull'Unione e dell'apposito Protocollo), con una [decisione](#) che ha fissato i **venti “impegni più vincolanti”** che gli Stati intenzionati a parteciparvi sono tenuti a sottoscrivere, in materia di:

- **spesa per la difesa** (aumento della spesa complessiva e delle quote per investimenti e ricerca);
- **avvicinamento** degli strumenti di difesa nazionali (impiegando il Piano di sviluppo delle capacità e la Revisione coordinata CARD);
- rafforzamento della disponibilità, **interoperabilità**, e schierabilità delle forze (coordinando anche infrastrutture e formazione);
- cooperazione per colmare le **lacune** nello sviluppo delle capacità (rafforzando in maniera coordinata la base industriale e tecnologica Ue);
- **programmi comuni di equipaggiamento** (valorizzando Agenzia europea della difesa e OCCAR).

Successive decisioni hanno stabilito i criteri di valutazione dei progetti; le regole per la governance; gli obiettivi delle due “fasi iniziali” della Pesco (la prima, per il 2018/2022, e quella attuale, per il 2021/2025); programmazione, implementazione e controlli. Con la **Revisione strategica** approvata nel 2022, il ciclo di programmazione, originariamente annuale, è diventato biennale (per puntare su qualità e robustezza dei progetti). Resta invece annuale l'obbligo, per gli Stati, di presentare il **Piano nazionale di implementazione** (che ad anni alterni deve essere corredato da una "dichiarazione politica di alto livello"). Resta annuale anche il **Rapporto dell'Alto rappresentante sull'implementazione** (da presentare entro luglio). La richiesta di partecipazione di Paese terzo deve essere approvata all'unanimità (prima dai partecipanti al progetto e poi dal Consiglio), e presuppone che il nuovo membro condivida gli obiettivi della politica estera Ue, abbia “relazioni di buon vicinato”, fornisca un "valore aggiunto sostanziale" e non crei dipendenze o restrizioni).

**Con l'ingresso della Danimarca, alla Pesco partecipano tutto gli Stati membri, con la sola eccezione di Malta.**

---

*24 maggio 2023*

*a cura di Federico Petrangeli*

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