



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

FABIO MAINA

**LA BUSSOLA STRATEGICA:
UNA GUIDA PER LA DIFESA EUROPEA
E LA COOPERAZIONE UE-NATO?**

Novembre 2021

ISSN: 2038-0623

ISBN: 978-88-96871-913-5

Copyright © Centro Studi sul Federalismo

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

Il *paper* illustra il potenziale ruolo che la Bussola strategica (*Strategic Compass*), in fase di elaborazione, può ricoprire nella direzione della pianificazione della difesa europea, dello sviluppo di capacità militari comuni tramite la PESCO e del miglioramento delle sinergie tra l'Unione europea e la NATO.

Inizialmente, il *paper* fornisce un quadro generale dell'evoluzione del livello di ambizione dell'UE, dall'*Headline Goal* fino alla Strategia globale (2016). Successivamente, illustra le principali caratteristiche delle recenti iniziative UE per la difesa e le relazioni tra di esse. Segue un tentativo di comparazione dei processi di pianificazione della difesa dell'UE e della NATO, al fine di individuare eventuali sovrapposizioni e differenze, accompagnato da considerazioni su alcune priorità comuni e divergenze tra le due organizzazioni. Infine, dopo un breve esame sullo stato della Cooperazione strutturata permanente (PESCO), conclude con un'illustrazione del potenziale della Bussola strategica come guida politica per il processo di pianificazione della difesa UE, la PESCO ed una chiara divisione del lavoro tra NATO e UE.

Keywords: Bussola strategica, difesa europea, Unione europea, NATO, PESCO

Fabio Maina è Laureando magistrale in Scienze Internazionali - Studi Europei all'Università degli Studi di Torino

E-mail: fabio.maina1306@gmail.com

L'autore ringrazia Domenico Moro, membro del Consiglio Direttivo e Coordinatore dell'Area Sicurezza e Difesa del Centro Studi sul Federalismo, per i consigli e le indicazioni nel corso della stesura di questo paper.

1. Introduzione • 2. Il livello di ambizione politico e militare dell'UE: tra aspirazioni e realtà • 3. I nuovi strumenti della difesa europea: CDP, CARD, PESCO, EDF • 4. L'UE e la NATO: processi di pianificazione a confronto, priorità ed interessi comuni • 5. Una bussola strategica per la difesa europea: chiarificare l'ambizione, orientare i progetti, promuovere la sinergia UE-NATO • 6. Conclusioni • (Allegato. Lista degli acronimi)

1. Introduzione

Sia l'Unione Europea sia la NATO stanno affrontando un periodo di riflessione.

La prima, dopo un *Headline Goal* mai raggiunto e una Cooperazione strutturata permanente rimasta dormiente, ha dovuto affrontare la Brexit e ha visto, oltre ad un aumento dell'instabilità globale, un'incrinatura del rapporto transatlantico, almeno agli alti livelli politici, durante gli anni della presidenza Trump e dopo, con il ritiro dall'Afghanistan e le ripercussioni diplomatiche del patto AUKUS. Preso atto, con la Strategia globale del 2016, della necessità di maggiore autonomia, l'UE ha compiuto importanti passi in avanti nel settore della difesa, avviando nel corso del 2017 diverse iniziative: la Cooperazione strutturata permanente (PESCO), attraverso la quale i Paesi membri conducono progetti mirati allo sviluppo comune di capacità militari; il Piano di sviluppo delle capacità (CDP) rivisto, il quale dovrebbe guidare i pianificatori del fabbisogno di capacità delle difese nazionali nel perseguimento dello sviluppo di capacità prioritarie ai fini del raggiungimento del livello di ambizione dell'UE mediante la cooperazione europea; la Revisione coordinata annuale della difesa (CARD), la quale dovrebbe fornire una valutazione dei piani di difesa nazionali in un'ottica europea e mira ad incentivare la sincronizzazione delle pianificazioni nazionali. Successivamente è stato proposto il regolamento del Fondo europeo per la difesa (EDF), il quale, mediante bonus per progetti PESCO, mira ad incentivare i Paesi membri a perseguire le priorità del CDP. Infine, nel 2020 è stato avviato un processo di riflessione strategica per definire gli obiettivi della politica di sicurezza dell'UE, il quale terminerà nel 2022, con la produzione di una "Bussola strategica".

La seconda, alle prese con le nuove sfide globali e la cui rilevanza e prontezza a fare fronte a queste ultime è messa in discussione, ha lanciato il processo di riflessione "NATO 2030". In aggiunta a questo processo, il 14 giugno 2021, in occasione del Summit NATO a Bruxelles, è stata avviata la produzione di un nuovo *Strategic concept*, documento guida del processo NATO di pianificazione della difesa e che dovrebbe essere approvato nella seconda metà del 2022.

I tentativi di sviluppare una difesa europea nel corso del processo d'integrazione hanno sovente generato scetticismo all'interno della NATO, in particolare tra gli Stati Uniti ed i Paesi più atlantisti dell'Unione europea, per via del rischio di duplicazioni tra le due organizzazioni. Per molti Paesi UE, poi, la NATO rappresenta la principale garanzia di sicurezza collettiva. Lo sviluppo di una difesa europea non può quindi prescindere del tutto da questo legame.

Questo *paper* intende illustrare alcune delle vie principali in cui la Bussola strategica attualmente in sviluppo potrà contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea in materia di difesa, dalla definizione di una guida sia per il processo di pianificazione della difesa UE sia per il quadro PESCO alle sinergie e ad una divisione del lavoro tra NATO e UE.

La prima parte fornisce una panoramica dell'evoluzione del livello di ambizione dell'UE, dall'*Headline Goal* fino alla Strategia globale del 2016 insieme con il suo Piano di attuazione e, con il supporto di un'analisi dell'IISS/DGAP, procederà ad una valutazione circa il raggiungimento o meno del livello di ambizione attuale. La seconda parte riassume il funzionamento le caratteristiche e gli scopi principali del quadro delle recenti iniziative europee per la difesa. La terza parte, considerando la necessità di maggiore coerenza tra i processi di pianificazione UE e NATO, ribadita sia dai documenti ufficiali di entrambe le organizzazioni, sia, di recente, dal Ministro della Difesa italiano Lorenzo Guerini¹, tenta una comparazione del processo di pianificazione della difesa UE ed il più omogeneo processo NATO, al fine di individuare eventuali sovrapposizioni e differenze tra le due organizzazioni. La quarta parte, dopo un esame dello stato attuale della PESCO e dell'EDF, illustra quali miglioramenti la Bussola strategica potrebbe apportare in merito al processo di pianificazione UE, le sinergie e la divisione del lavoro UE-NATO, ed infine lo sviluppo delle capacità militari europee.

2. Il livello di ambizione politico e militare dell'UE: tra aspirazioni e realtà

Il primo tentativo di delineare una politica di difesa dell'Unione europea può essere individuato nell'accordo anglo-francese siglato a Saint Malo il 4 dicembre del 1998. In tale occasione il Regno Unito, tradizionalmente opposto al conferimento all'UE di competenze in materia militare, modificò radicalmente il proprio approccio con lo scopo di riacquistare rilevanza al suo interno dopo l'*opting-out* dalla moneta unica². Il risultato del vertice consentì di muovere importanti passi in avanti verso la definizione di una politica europea di difesa. Allo stesso tempo la Francia, la quale desiderava una politica di sicurezza europea totalmente indipendente dalla NATO, si trovò costretta in seguito ad accettare l'istituzione di legami formali tra le due organizzazioni³.

Con le successive Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki del dicembre del 1999⁴, i Capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'Unione si diedero l'obiettivo di raggiungere, entro il 2003, la capacità di schierare tra i 50.000 e i 60.000 uomini nell'arco di 60 giorni ed essere in grado di sostenerne l'impiego per almeno un anno al fine di svolgere le cosiddette "missioni di Petersberg": missioni umanitarie, di evacuazione, di prevenzione dei conflitti, di gestione delle crisi, tra cui le missioni di *peacekeeping*⁵. Ai Consigli di Helsinki e di Nizza, fu decisa l'istituzione di tre nuove strutture con responsabilità nella PESD: il Comitato politico e di sicurezza (PSC), composto da ambasciatori dei Paesi membri con base a Bruxelles; il Comitato militare dell'UE (EUMC), composto dai Capi di Stato maggiore della difesa dei Paesi membri, rappresentati dai loro delegati militari; lo Stato maggiore dell'UE (EUMS) è composto da personale militare e specializzato distaccato dai Paesi membri.

¹ S. Pioppi, *Italia-Germania a Difesa dell'Europa (nella Nato). Il dialogo tra Guerini e Akk*, Formiche, 27 aprile 2021. (<https://formiche.net/2021/04/guerini-akk-strategic-dialogues/>; consultato il 25/09/2021).

² C. Gegout, *The french and british change in position in the CESDP: a security community and historical institutionalist perspective*, *Politique européenne*, vol. 8, no. 4, 2002, pp. 62-87. (<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2002-4-page-62.html>; consultato il 15/07/2021).

³ *Ibid*, pp. 71-72.

⁴ Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Helsinki, 10-11 dicembre 1999, II. (https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_it.htm; consultato il 15/07/2021).

⁵ EUR-Lex, *Missioni di Petersberg*, Glossario delle sintesi (https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=it; consultato il 15/07/2021).

L'EUMC, in particolare, fornisce pareri al Comitato politico e di sicurezza in materia di obiettivi e sviluppo di capacità militari ed è responsabile, con il supporto dell'EUMS, del Meccanismo di sviluppo delle capacità (CDM)⁶. Dal 2003, grazie all'accordo "Berlin Plus", l'UE può inoltre contare su assetti e le strutture di comando NATO per intervenire in crisi nelle quali l'Alleanza atlantica non intende impegnarsi.

L'obiettivo di Helsinki fu poi aggiornato nel 2004, assumendo la denominazione *Headline Goal 2010* e includendo le nuove possibili operazioni di gestione delle crisi previste dalla Strategia europea in materia di sicurezza del 2003, quali operazioni congiunte di disarmo, supporto a Paesi terzi nella lotta al terrorismo e riforma del settore di sicurezza⁷. In aggiunta, i Paesi membri riconobbero la presenza di alcune carenze in termini di capacità e si impegnarono a creare pacchetti di forze di reazione rapida, in grado di operare sia in autonomia, sia come parte di un'operazione di più vasta scala, basati sul concetto di "Battlegroup".

Il *Battlegroup*, teorizzato dallo Stato maggiore dell'UE, su iniziativa francese, britannica e tedesca, è un'unità militare delle dimensioni di un battaglione (1.500 uomini, più elementi di supporto al combattimento), schierabile in un lasso di tempo tra i 5 e i 10 giorni e capace di auto sostenersi per almeno 30 giorni e, tramite l'invio di rifornimenti, sostenibile per un periodo massimo di 120 giorni⁸. I *Battlegroups*, pur essendo operativi dal 2007, non sono mai stati utilizzati per una serie di ragioni, dalla mancanza di capacità fondamentali al costo d'impiego elevato e i disaccordi tra Paesi membri, riluttanti a mettere i propri *Battlegroups* a disposizione per operazioni estranee all'interesse nazionale. Anche il processo standard europeo di *force generation* rimane lento, altamente conflittuale ed inefficiente: per l'operazione EUFOR Ciad del 2008 (3.700 uomini circa), ad esempio, la fase di *force generation* è durata 10 mesi e l'operazione è stata avviata con il contributo di elicotteri da parte della Russia, con una carenza di capacità di ricognizione e senza che vi fosse una forza di riserva⁹. Per quanto concerne l'*Headline Goal*, esso non è ancora stato raggiunto¹⁰.

⁶ Consiglio europeo, *Conclusioni della presidenza*, Helsinki, 10-11 dicembre 1999, Allegato 1 dell'Allegato IV. (https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_it.htm; consultato il 15/07/2021). Relativamente al ruolo del Comitato militare dell'UE e dello Stato maggiore dell'UE nel meccanismo di sviluppo delle capacità (CDM) si veda F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018, p. 23. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf); consultato il 15/07/2021).

⁷ Parlamento europeo, *Headline Goal 2010*, A.2. (https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf; consultato il 15/07/2021).

⁸ Eurocorps, *European Battle Group*. (<https://www.eurocorps.org/readiness/european-battle-group/>; consultato il 15/07/2021). Si veda anche SEAE, *EU Battlegroups Factsheet*, aggiornato all'aprile 2013 (https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf; consultato il 29/09/2021).

⁹ S.E. Anghel, *The European Council and common security and defence policy (CSDP) Orientation and implementation in the field of crisis management since the Lisbon Treaty*, 14 giugno 2019, p.16. (<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/f511a905-9a82-11e6-9bca-01aa75ed71a1>; consultato il 13/08/2021). Si veda anche A. Mattelaer, *The Strategic Planning of EU Military Operations - The Case of EUFOR Tchad/RCA*, IES Working Paper 5/2008, p.24. (<https://www.ies.be/node/1055>; consultato il 13/08/2021).

¹⁰ U. Morelli, *La politica di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea*, in G. Finizio e U. Morelli (a cura di), *L'Unione europea nelle relazioni internazionali*. Carocci, Roma, 2015, p. 33.

Con il Trattato di Lisbona, l'elenco delle missioni della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC, precedentemente PESD) viene esteso oltre i compiti di Petersberg. L'Articolo 43 TUE, oltre alle missioni umanitarie, di soccorso, di *peacekeeping* e *peacemaking*, include missioni di disarmo, consulenza e assistenza in materia militare e stabilizzazione al termine dei conflitti. Le missioni dell'Articolo 43 TUE possono inoltre contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche attraverso il sostegno a Paesi terzi nella lotta al terrorismo sul loro territorio¹¹.

Le conclusioni del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 definiscono un più preciso livello di ambizione militare. L'UE dovrebbe infatti essere in grado di condurre contemporaneamente¹²:

- due importanti missioni di stabilizzazione e ricostruzione, con un'adeguata componente civile supportata da un massimo di diecimila uomini e con una durata di almeno due anni;
- due operazioni di reazione rapida e durata limitata con l'impiego dei Battlegroups;
- un'operazione di evacuazione d'emergenza di cittadini europei in meno di dieci giorni;
- una missione di sorveglianza o interdizione marittima o aerea;
- un'operazione civile-militare di assistenza umanitaria di durata fino a 90 giorni;
- circa una dozzina di missioni civili PSDC di forme diverse, tra cui una missione importante (fino a tremila esperti) che potrebbe durare vari anni.

Nell'arco di pochi anni il panorama internazionale appare notevolmente cambiato rispetto alla visione ottimista della Strategia europea in materia di sicurezza¹³, costringendo i Paesi europei a fare fronte a pressioni provenienti da Est e da Sud.

Ad Est, le azioni intraprese dalla Russia in Crimea e Ucraina¹⁴ hanno dimostrato nuovamente la poca efficacia degli strumenti di politica estera dell'UE e posto il problema dell'impossibilità di garantire la difesa territoriale europea senza la NATO e, più precisamente, gli Stati Uniti¹⁵.

Le Primavere arabe ed il successivo Inverno arabo hanno provocato maggiore instabilità nell'area MENA. Ciò ha generato pressione sull'Unione europea in due modi. In primo luogo, alcuni gruppi terroristici hanno sfruttato i vuoti di potere creatisi per espandere le proprie operazioni ed arrivare, nel caso di ISIS, ad acquisire il controllo di una parte considerevole del territorio della

¹¹ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Trattato sull'Unione europea (versione consolidata)*. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT>, consultato il 05/11/2021).

¹² Camera dei deputati, *La PESD e la PSDC dopo il Trattato di Lisbona*. (<https://leg16.camera.it/561?appro=882>, consultato il 05/11/2021).

¹³ Si veda Ufficio del segretario generale del Consiglio dell'Ue e alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003. "Mai l'Europa è stata così prospera, sicura e libera." (Disponibile su: <http://ospiti.peacelink.it/cd/docs/2361.pdf>; consultato il 16/07/2021).

¹⁴ Per un quadro dettagliato del panorama ad est dell'Unione europea al 2014, si veda A. Missiroli, G. Stang et al., *A changing global environment*, EUISS Chaillot Paper N°133, 2014, Cap. 5. (http://publications.europa.eu/resource/cellar/e8aedacd-ea48-4dde-b1b7-4cfb9fe305fa.0001.05/DOC_1; consultato il 16/07/2021).

¹⁵ Si veda D. A. Shlapak, M. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016. (https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html; consultato il 16/07/2021).

Siria e dell'Iraq¹⁶. Alcuni Paesi europei sono stati inoltre vittime di attacchi terroristici da parte di cellule terroristiche ad esso affiliate¹⁷. In aggiunta, la crisi migratoria causata dalla situazione sin qui descritta ha diviso, e continua a dividere, i Paesi membri dell'Unione sulle soluzioni politiche da adottare.

Due avvenimenti in particolare, poi, sono stati decisivi nel portare i Paesi membri e le istituzioni europee a rivedere il proprio livello di ambizione ed il proprio impegno nella difesa comune¹⁸.

Sull'altra sponda dell'Atlantico, l'elezione a novembre 2016 ha portato alla Casa Bianca un Presidente dalla politica estera fortemente isolazionista. Donald Trump si è distinto dai suoi predecessori attraverso dichiarazioni dai toni inediti e ostili verso la NATO e gli alleati europei, unite a comportamenti e cambi di vedute erratici¹⁹. L'asprezza e la volatilità del nuovo Presidente hanno minato la fiducia degli europei nella protezione statunitense. Va sottolineato, in quanto fonte di opinioni contrastanti riguardo gli effetti della presidenza Trump sull'Alleanza atlantica, che i documenti ufficiali delineanti la strategia di sicurezza e di difesa statunitense hanno ripetutamente riaffermato l'impegno in Europa e nella NATO, la quale ha compiuto dei passi in avanti con il vertice di Bruxelles del 2018²⁰. Ma, nondimeno, gli Stati Uniti hanno subito in questi quattro anni una considerevole perdita di credibilità agli occhi dei governi (e specie dei popoli) europei, una frattura che si teme non potrà essere riparata semplicemente dall'avvenuto cambio di presidenza²¹.

Infine, l'UE ha dovuto misurarsi sul piano interno anche con la decisione del Regno Unito di avvalersi dell'Art.50 TUE. Per lo sviluppo della difesa europea, la Brexit rappresenta allo stesso tempo un evento positivo ed uno negativo. Il lato positivo è stato il venire meno del principale oppositore ad una qualsiasi forma di ulteriore integrazione europea in ambito di difesa: la visione inglese era molto cambiata rispetto a Saint Malo, con il Primo ministro David Cameron ed il partito dei Conservatori britannici fermamente contrari ad un'espansione del ruolo nel settore della

¹⁶ L. Farral, *The fall of the ISIS 'caliphate'*, in Briefing Book. Key issues for the 46th Parliament, Parliament of Australia, 2019, p. 208.

(https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/ISISCaliphate; consultato il 16/07/2021).

¹⁷ Per una lista degli attentati condotti o ispirati dal gruppo ISIS aggiornata al 25 luglio 2016, si veda T. Lister, R. Sanchez, M. Bixler, S. O'Key, M. Hogenmiller, M. Tawfeeq, *ISIS goes global: 143 attacks in 29 countries have killed 2,043*, CNN, 2016. (<https://edition.cnn.com/2015/12/17/world/mapping-isis-attacks-around-the-world/index.html>; consultato il 16/07/2021).

¹⁸ Si veda J.D. Giuliani, A. Danjean, F. Grossetête, T. Tardy, *Defence: Europe's Awakening*, European Issues n°474, Fondation Robert Schuman, 2018, p. 13. "The major security challenges to which this progress is supposed to rise do exist and were identified a long time ago. [...] Although these phenomenon should objectively be deemed to be the triggers of the realization of Europe's vulnerability and the imperious necessity for a collective response, we might well be surprised that it took until mid-2017 for a European response to finally be formulated." (<https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0474-defence-europe-s-awakening>; consultato il 16/07/2021).

¹⁹ R. Gray, *Trump Declines to Affirm NATO's Article 5*, The Atlantic, Bruxelles, 25 maggio 2017. (<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/trump-declines-to-affirm-natos-article-5/528129/>; consultato il 15/07/2021).

²⁰ A. Dimitrova, *The State of the Transatlantic Relationship in the Trump Era*, European Issue n°545, Fondation Robert Schuman, 03 febbraio 2020. (<https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0545-the-state-of-the-transatlantic-relationship-in-the-trump-era>; consultato il 15/07/2021).

²¹ R. Fontaine, *It's Still Hard to Be America's Ally*, Foreign Policy, 8 aprile 2021. (<https://foreignpolicy.com/2021/04/08/allies-us-europe-nato-trump-biden/>; consultato il 16/07/2021).

difesa ricoperto dall'Unione europea²², al punto da ipotizzare un abbandono da parte del Regno Unito dell'Agenzia europea per la difesa (EDA)²³. Ciò ha permesso agli altri Paesi membri di proseguire lungo la strada dell'integrazione mediante il lancio della PESCO e del Fondo europeo per la difesa. Il risvolto negativo riguarda invece la perdita della seconda potenza nucleare dell'Unione e uno dei suoi maggiori apparati militari, con pesanti ricadute in termini di capacità militari disponibili.

La convergenza di questi fattori ha spinto i Paesi membri dell'Unione ad avallare la produzione di un documento atto a delineare una nuova strategia di sicurezza adatta ai mutamenti che la scena internazionale aveva subito nell'ultimo decennio, ossia la Strategia globale europea²⁴, presentata dall'Alto rappresentante Federica Mogherini il 28 giugno 2016.

Pur riconoscendo che per molti Paesi membri la NATO rimane il quadro principale di riferimento in materia di difesa collettiva, la Strategia globale auspica il raggiungimento di un'autonomia d'azione da parte dell'UE, che "deve essere rafforzata in quanto comunità di sicurezza"²⁵. Viene ribadito che, naturalmente, tale capacità di agire autonomamente, qualora raggiunta, non pregiudicherebbe il rapporto con la NATO o le relazioni transatlantiche, anzi, il potenziamento dello strumento militare europeo ed il raggiungimento di un'autonomia strategica UE costituirebbe per esse un valore aggiunto, permettendo ai Paesi europei di contribuire maggiormente alle operazioni dell'Organizzazione e contribuendo al mantenimento di un buon partenariato con l'alleato americano tramite una più equa distribuzione degli oneri²⁶.

Per rispondere a queste esigenze, il quarto capitolo della Strategia prevede che i Paesi europei si dotino di "tutti i principali materiali per rispondere alle crisi esterne e mantenere al sicuro l'Europa"²⁷. Ciò implica, come indicato nel documento stesso, avere a disposizione tutta la gamma di capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime, inclusi i facilitatori strategici.

Il Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa del novembre 2016 elenca, sulla base degli obiettivi concordati negli anni precedenti quali l'*Headline Goal* 2010 o le Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2008, le possibili missioni che l'UE deve essere preparata a svolgere²⁸. Si

²² Si veda BBC, *Cameron 'prepared to block bigger EU defence role'*, 19 dicembre 2013.

(<https://www.bbc.com/news/uk-politics-25443389>; consultato il 16/07/2021). Si veda anche Pop V., *UK snubs Ashton over EU military headquarters*, EUobserver, Bruxelles, 19 luglio 2011.

(<https://euobserver.com/news/32639>; consultato il 16/07/2021).

²³ Reuters Staff, *FACTBOX - Tories' stance on foreign policy*, 17 marzo 2010.

(<https://www.reuters.com/article/britain-election-policies/factbox-tories-stance-on-foreign-policy-idUKLNE62G03X20100317>; consultato il 16/07/2021).

²⁴ Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 26 giugno 2015, II.10.b.

(https://www.consilium.europa.eu/media/21705/euco-conclusions_26062015_it.pdf; consultato il 16/07/2021).

²⁵ Segretariato generale del Consiglio, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, Bruxelles, 28 giugno 2016, p.16. (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/it/pdf>; consultato il 16/07/2021).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p.40.

²⁸ Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Implementation Plan on Security and Defence*, Bruxelles, 14 novembre 2016, p.16. (<https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>; consultato il 16/07/2021).

può notare, rispetto al livello di ambizione risalente al dicembre 2008, la previsione di operazioni ad alta intensità ed in contesti ad alto rischio.

Il Piano di attuazione specifica che l'UE dovrebbe essere in grado di condurre le seguenti tipologie di operazioni, alcune delle quali simultaneamente ed in contesti di alto rischio ed infrastruttura locale sottosviluppata²⁹:

- operazioni congiunte di gestione delle crisi in situazioni ad alto rischio nel vicinato UE;
- operazioni congiunte di stabilizzazione, incluse operazioni aeree e speciali;
- operazioni di risposta rapida tramite l'utilizzo dei Battlegroups o di un pacchetto di forze costituito ad-hoc;
- operazioni aeree, tra cui supporto aereo ravvicinato e sorveglianza aerea;
- operazioni di sicurezza e/o sorveglianza marittima, anche a lungo termine, in prossimità dell'Europa;
- sviluppo delle capacità di Forze armate di Paesi terzi attraverso missioni di addestramento più, ove necessario, fornitura di protezione militare e conduzione di missioni di monitoraggio e osservazione.

Il Piano di sviluppo delle capacità (CDP) approvato il giugno 2018, il cui funzionamento verrà esaminato più avanti, riflette il nuovo livello di ambizione fissato dalla Strategia globale³⁰. Le priorità individuate sono undici³¹:

<p>Potenziamento delle capacità per operazioni di cybersicurezza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperazioni e sinergie a livello UE e UE/NATO; - Armonizzazione degli standard e della formazione degli operatori; 	<p>Sviluppo di capacità di combattimento di terra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nuovi carri armati e veicoli blindati di terra con e senza equipaggio; - Artiglieria e armi anticarro; - Protezione delle forze contro IED e CRBNe;
<p>Servizi di informazione e comunicazione basati su tecnologie spaziali:</p> <p>Capacità di osservazione della Terra dallo spazio; Comunicazione via satellite per i Paesi membri e gli attori della PSDC; Consapevolezza situazionale spaziale e servizi di posizionamento; Navigazione e sincronizzazione a supporto delle attività militari;</p>	<p>Superiorità aerea:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Piattaforme per il combattimento aereo; - Piattaforme aeree di sorveglianza e ricognizione; - Capacità di interdizione aerea; - Rifornimento aereo; - Protezione missilistica balistica;

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Agenzia europea per la difesa, *The EU Capability Development Priorities*, Bruxelles, 3 dicembre 2018, p.3. (<https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-brochure-cdp.pdf>; consultato il 16/07/2021).

³¹ *Ibid*, pp. 6-18.

Superiorità dell'informazione: - Potenziamento dei sistemi di comunicazione ed informazione e dei sistemi di intelligence; - Sorveglianza e ricognizione;	Capacità di supporto medico e logistico: - Mobilità militare; - Potenziamento della logistica e delle capacità di supporto medico;
Mobilità aerea: - Velivoli per il trasporto aereo strategico; - Velivoli per il trasporto aereo tattico, inclusi velivoli per evacuazione medica;	Manovrabilità navale: - Consapevolezza situazionale marittima; - Superiorità navale; - Proiezione delle forze;
Capacità inter-dominio per il raggiungimento del livello di ambizione dell'Unione: - Tecnologie innovative (ad esempio IA o materiali, tecnologie e processi avanzati); - Capacità abilitanti (es. una struttura di comando e controllo militare strategico permanente per la PSDC);	Capacità aeree integrate: - Accesso all'aerospazio; - Interoperabilità e cooperazione tra aviazione militare e civile; - Capacità aerospaziali di comando e controllo;
Controllo sottomarino: - Capacità antimina e antisottomarino; - Protezione delle infrastrutture portuali;	

Uno studio pubblicato nel novembre del 2018 dall'International Institute for Strategic Studies in collaborazione con il Consiglio tedesco per le relazioni estere fornisce un quadro preciso circa il fabbisogno di capacità militari a fronte del nuovo livello di ambizione UE, considerando anche la perdita di capacità dovuta all'uscita del Regno Unito³². Ipotizzando alcuni scenari di intervento plausibili ed in linea con il livello di ambizione dell'Unione delineato a novembre 2016, lo studio determina i requisiti in termini di forze e capacità militari per la conduzione di ciascuna operazione, i quali vengono raffrontati con gli assetti a disposizione dei Paesi membri, sia includendo che escludendo il Regno Unito.

Il risultato è preoccupante: solo in due degli ipotetici scenari di intervento (soccorso ed evacuazione in Sud Africa e assistenza umanitaria in Bangladesh) non sono riscontrate carenze di capacità militari per i Paesi dell'UE a 28³³. L'uscita del Regno Unito genera carenze anche per questi due scenari, in particolare nel dominio navale³⁴. Alcune delle più importanti carenze di capacità ricorrenti negli scenari di intervento sono, per il dominio navale, portaerei, sottomarini nucleari e navi d'assalto anfibio. Nel dominio aereo permangono carenze in termini di aerei di trasporto pesante, rifornimento aereo, droni per missioni di *Combat ISR*³⁵, velivoli per la guerra elettronica e velivoli per missioni di ISR. Quanto al dominio terrestre, vi sono deficit riguardo le *information operations*, le capacità di collaborazione tra il settore militare e quello civile, capacità

³² Si veda D. Barrie, B. Barry, H. Boyd, M.L. Chagnaud, N. Childs, B. Giegerich, C. Mölling, T. Schütz, *Protecting Europe: Meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, IISS/DGAP, 28 novembre 2018. (<https://dgap.org/en/research/publications/protecting-europe>; consultato il 08/08/2021).

³³ *Ibid*, p.2.

³⁴ *Ibid*.

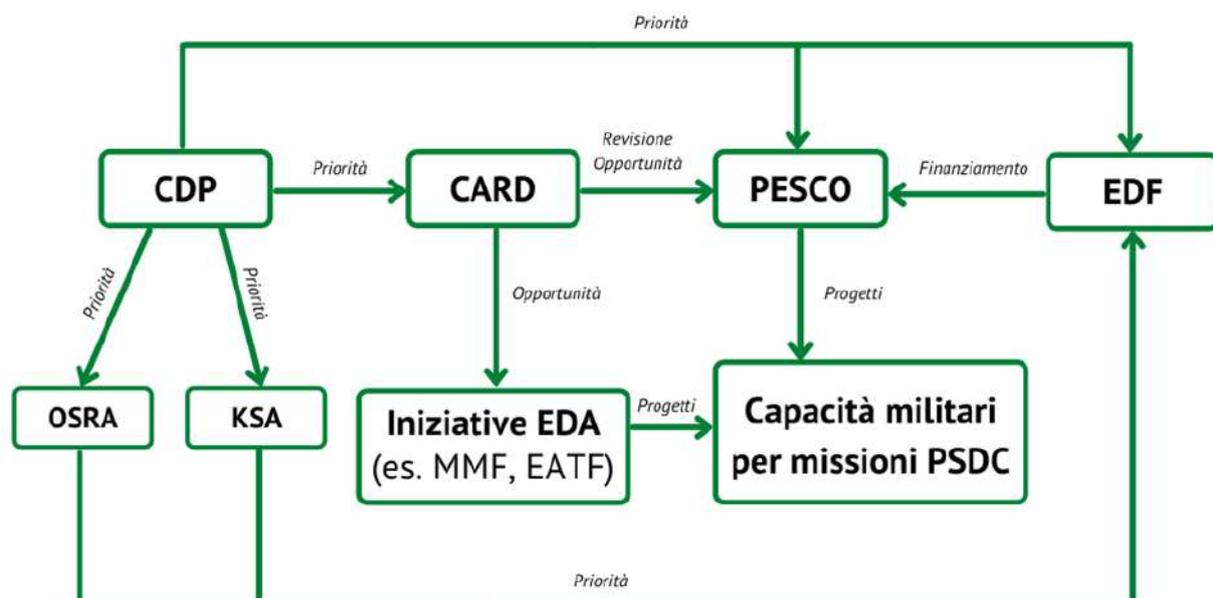
³⁵ Combattimento, Intelligence, Sorveglianza e Ricognizione.

di bonifica degli ordigni esplosivi, polizia militare, capacità ISR, più unità meccanizzate, anfibia e forze speciali³⁶.

Considerando poi che il nuovo livello di ambizione prevede la possibilità di condurre più operazioni simultaneamente, l'Unione europea è molto lontana dal possedere le capacità necessarie al perseguimento dei propri obiettivi per la PSDC³⁷. È previsto un miglioramento della situazione per il 2030 in seguito ad attività di acquisizione e sviluppo di alcune delle capacità insufficienti. Ciò nonostante, alcuni deficit permarranno³⁸.

3. I nuovi strumenti della difesa europea: CDP, CARD, PESCO, EDF

Per intensificare la cooperazione nel settore della difesa e acquisire le capacità necessarie al raggiungimento del nuovo livello di ambizione, i Paesi membri dell'Unione europea hanno istituito oppure aggiornato una serie di strumenti, i quali insieme costituiscono un processo che comincia dall'identificazione delle capacità prioritarie e conduce al loro sviluppo. Ad essi si aggiungono inoltre alcune iniziative dell'Agenzia europea per la difesa, che svolge anche un ruolo importante nelle sopracitate iniziative e si prefigge l'obiettivo di assicurarne la coerenza, illustrata dal seguente schema:



Il primo di questi strumenti è il già precedentemente menzionato Piano per lo sviluppo delle capacità (CDP), il quale fece la sua prima apparizione l'8 luglio del 2008 e fu seguito da altre due versioni nel 2010 e nel 2014. Con l'ultima versione del giugno del 2018, il CDP è stato rivisto al fine di considerare il nuovo livello di ambizione dell'UE fissato dalla Strategia globale.

³⁶ Si veda D. Barrie, B. Barry, H. Boyd, M.L. Chagnaud, N. Childs, B. Giegerich, C. Mölling, T. Schütz, *Protecting Europe: Meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, IISS/DGAP, 28 novembre 2018, p. 33-34. (<https://dgap.org/en/research/publications/protecting-europe>; consultato il 16/07/2021).

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, pp, 35-36.

Lo scopo del CDP è fornire ai decisori politici una panoramica dettagliata circa le capacità militari ritenute necessarie sul lungo periodo, per aumentare la coerenza tra i processi di pianificazione delle Difese nazionali ed incentivare la cooperazione tra gli Stati membri identificando bisogni a livello operativo e priorità di sviluppo di capacità comuni³⁹.

Le priorità di sviluppo delle capacità da esso individuate sono derivate da analisi di breve periodo (carenze individuate rispetto al livello di ambizione UE e lezioni apprese dalle recenti operazioni), medio periodo (capacità pianificate e opportunità di cooperazione) e lungo periodo (analisi delle tendenze nell'ambito dello sviluppo delle capacità fino al 2035 e oltre)⁴⁰. Queste dovrebbero permettere agli Stati membri di avere una migliore visione comune dei deficit di capacità esistenti, delle possibilità di cooperazione multinazionale nel medio termine e delle capacità necessarie nel lungo periodo⁴¹. I risultati del CDP hanno anche lo scopo di favorire lo sviluppo della base tecnologica ed industriale della difesa europea (EDTIB), individuando settori e tecnologie chiave verso cui orientarsi⁴².

Le priorità del CDP dovrebbero guidare l'azione degli Stati membri nella PESCO: tra gli impegni comuni assunti al momento della sua creazione, figura infatti il superamento delle carenze individuate dal CDP (e dalla CARD)⁴³. Le priorità del CDP contribuiscono ad informare la CARD⁴⁴. Per essere finanziate dal Fondo europeo per la difesa, i progetti devono essere compatibili “con le priorità in materia di capacità di difesa definite di comune accordo dagli Stati membri nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e, in particolare, nel contesto del CDP”⁴⁵. I risultati del CDP informano anche altre due iniziative di individuazione delle priorità gestite dall'EDA: la *Overarching Strategic Research Agenda* (OSRA), che individua priorità comuni relative alla R&T, e le *Key Strategic Activities* (KSA), le quali costituiscono attività prioritarie per il perseguimento dell'autonomia tecnologica ed industriale europea nel settore della difesa⁴⁶.

La Revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD, nell'acronimo inglese) viene istituita formalmente il 14 novembre 2016, con una decisione del Consiglio che incarica l'Alto

³⁹ EDA, *Capability Development Plan*, (<https://eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/capability-development-plan>; consultato il 28/07/2021).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ D. Fiott, *EU defence capability development. Plans, priorities, projects*, Brief Issue 6, EUISS, 2018, p. 2. (<https://www.iss.europa.eu/content/eu-defence-capability-development-%E2%80%93-plans-priorities-projects>; consultato il 29/09/2020).

⁴² *Ibid.*, p. 6

⁴³ Consiglio dell'Unione europea, *Elenco degli impegni comuni ambiziosi e più vincolanti assunti dagli Stati membri partecipanti nei cinque ambiti di cui al protocollo 10, articolo 2*, allegato alla Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN>; consultato il 13/08/2021).

⁴⁴ Sito web EDA, *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*. ([https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)); consultato il 13/08/2021). Si veda anche Roland Van Reybroeck, *What's in the CARDS?*, Security Policy Brief No.103, EGMONT Royal Institute for International Relations, 2019. (<https://www.egmontinstitute.be/whats-in-the-cards/>; consultato il 13/08/2021).

⁴⁵ *Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092*, Bruxelles, 29 aprile 2021, Considerando n. (5). (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/697/oj>; consultato il 13/08/2021).

⁴⁶ Sito web EDA, *Priority setting*. (<https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/priority-setting>; consultato il 20/08/2021).

rappresentante di presentargli proposte relative al meccanismo CARD entro la primavera del 2017⁴⁷. Il ciclo di prova della Revisione fu avviato nell'autunno del 2017 e si concluse il 20 novembre 2018 con la presentazione del primo report CARD e la decisione del Tavolo di governo ministeriale di renderla permanente⁴⁸. Il primo ciclo completo della CARD si è concluso il novembre del 2020 e ha confermato l'attuale irraggiungibilità del livello di ambizione militare dell'Unione⁴⁹.

L'obiettivo di questo processo biennale di revisione sulla difesa è fornire ai Paesi partecipanti un quadro della corrente situazione in materia di sviluppo delle capacità militari e identificare potenziali aree di collaborazione tra di essi, evitando duplicazioni con la NATO, con lo scopo ultimo di giungere gradualmente ad una sincronizzazione delle pianificazioni nazionali⁵⁰.

Il processo di redazione del report CARD si svolge in quattro fasi. In una prima fase l'Agenzia europea della difesa, insieme con il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e lo Stato maggiore dell'UE, raccoglie le informazioni disponibili sulla spesa per la difesa e sui piani di sviluppo delle capacità di ogni Paese membro, oltre che sulle opportunità di cooperazione tra di essi⁵¹: queste vengono chiamate le "informazioni iniziali" della CARD. Nella seconda fase, le informazioni raccolte vengono poi convalidate ed integrate dai dialoghi bilaterali che l'EDA intrattiene con i ventisei Paesi partecipanti⁵², che vertono anche sull'implementazione delle Priorità di sviluppo delle capacità derivate dal CDP, la coerenza delle pianificazioni delle difese nazionali e la cooperazione europea in materia di difesa. Nella terza fase del processo, le informazioni iniziali, insieme con l'esito dei dialoghi bilaterali, vengono trasposte nell'Analisi aggregata della CARD, che presenta i dati aggregati sulle Difese nazionali e fornisce un quadro dei futuri sviluppi e delle opportunità di cooperazione tra i Paesi membri. Infine, l'EDA e lo Stato maggiore dell'UE derivano le conclusioni politiche dai dati dell'Analisi aggregata, con le relative proposte ai Paesi membri per assicurare maggiore coerenza al panorama europeo dello sviluppo di capacità militari. Il report CARD viene infine presentato al Tavolo di governo ministeriale per l'approvazione.

Le opportunità di cooperazione individuate tramite la CARD potrebbero poi essere perseguite dai Paesi membri attraverso la Cooperazione strutturata permanente (PESCO).

Prevista dal Trattato di Lisbona, la possibilità di istituire la PESCO venne dimenticata fino al 14 settembre 2016, giorno in cui l'allora Presidente della Commissione europea Juncker ne ricordò

⁴⁷ Segretariato generale del Consiglio, *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, Bruxelles, 14 novembre 2016, p.9.

(<https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>; consultato il 13/08/2021).

⁴⁸ Sito web EDA, *Outcome of EDA Ministerial Steering Board*, 20 novembre 2018. (<https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2018/11/20/outcome-of-eda-ministerial-steering-board>; consultato il 13/08/2021).

⁴⁹ EDA, *2020 CARD Report: Executive Summary*. (<https://eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf>; consultato il 03/08/2021).

⁵⁰ Sito web EDA, *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*. ([https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)); consultato il 13/08/2021).

⁵¹ EDA, *First CARD report published. Wake-up call and pathfinder*, in *European Defence Matters*, Issue #20, 2020. (<https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm20-magazine.pdf>; consultato il 13/08/2021).

⁵² Tutti i Paesi membri, meno la Danimarca, per via del suo opting-out dalle politiche europee in materia di difesa.

l'esistenza, esortando i Paesi membri a sfruttare questa opzione⁵³. La PESCO venne avviata ufficialmente l'11 dicembre 2017 a seguito di un compromesso tra le posizioni opposte di Francia e Germania: la prima, infatti, mirava ad una PESCO più selettiva, con criteri di adesione ed impegni vincolanti più stringenti affinché essa potesse contribuire significativamente al raggiungimento della tanto ambita autonomia strategica e indipendenza dai fornitori di Paesi terzi, Stati Uniti in particolare⁵⁴. La visione tedesca, invece, prevedeva una PESCO dal carattere più inclusivo⁵⁵. Fu la posizione di Berlino a prevalere, e alla PESCO si unirono tutti i Paesi membri, ad eccezione della Danimarca a causa dell'*opting-out* dalla PSDC, di Malta a causa del possibile contrasto con il principio di neutralità inserito nella sua Costituzione, e ovviamente del Regno Unito, ormai non più membro dell'Unione europea. All'interno della PESCO, i Paesi partecipanti portano avanti progetti comuni mirati allo sviluppo di equipaggiamenti militari o alla formazione operativa che dovrebbero tradursi, al loro completamento, in capacità impiegabili nelle missioni PSDC e, più in generale, cruciali per il raggiungimento dell'autonomia strategica dell'Unione: come indicato dalla Decisione del dicembre 2017, "a lungo termine, si può ipotizzare che la PESCO porti a un pacchetto di forze coerente che copra tutto lo spettro, e che sarebbe complementare alla NATO"⁵⁶.

La Cooperazione strutturata permanente prevede una serie di criteri, teoricamente vincolanti, di carattere generale, suddivisi in cinque aree⁵⁷: raggiungimento degli obiettivi collettivi di spesa per investimenti per la difesa, armonizzazione degli apparati di difesa nazionali, rafforzamento delle capacità operative e ottimizzazione della *force generation* per le missioni PSDC, colmare le lacune in termini di capacità militari individuate da CDP e CARD, partecipare (all'occorrenza) a programmi comuni di equipaggiamenti di vasta portata nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa. Tra gli obiettivi definiti per ciascuna area è altresì previsto l'obbligo di partecipare ad almeno un progetto PESCO "che sviluppi o fornisca capacità individuate come strategicamente rilevanti da parte degli Stati membri"⁵⁸.

I Paesi partecipanti hanno inoltre presentato i rispettivi Piani nazionali di attuazione prima dell'avvio della PESCO, i quali delineano la capacità dei partecipanti di soddisfare i criteri vincolanti, lo stato attuale di soddisfazione ed i contributi previsti per le prime due fasi della

⁵³ Commissione europea, *Discorso sullo stato dell'Unione 2016: Verso un'Europa migliore - Un'Europa che protegge, che dà forza, che difende*, 2016.

(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_16_3043; consultato il 04/08/2021).

⁵⁴ A. Marrone, *Ue: difesa, parte Pesco, cooperazione strutturata permanente*, IAI, 14 novembre 2017.

(<https://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-parte/>; consultato il 04/08/2021).

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Consiglio dell'Unione europea, *Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti*, Allegato I.

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN>; consultato il 04/08/2021).

⁵⁷ Protocollo N.10 sulla cooperazione strutturata permanente, Art. 2. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F10>; consultato il 04/08/2021). Si veda anche Sito web PESCO, *Binding Commitments* (<https://pesco.europa.eu/binding-commitments/>; consultato il 04/08/2021).

⁵⁸ Senato Italiano, *Nota n.122. Verso la Difesa Europea: la Cooperazione Strutturata Permanente*, p. 5. (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062567.pdf>; consultato il 04/08/2021).

PESCO⁵⁹. I Piani nazionali di attuazione sono aggiornati annualmente e vengono resi disponibili sia al Segretariato PESCO che a tutti i Paesi partecipanti⁶⁰.

Le decisioni in materia di direzione, valutazione, revisione e progetti PESCO vengono prese dal Consiglio dell'Unione europea riunito in formato PESCO, il quale delibera all'unanimità, fatte salvo votazioni riguardanti l'adesione di un Paese membro oppure l'eventuale sospensione di un Paese partecipante, le quali avvengono a maggioranza qualificata⁶¹. Per quanto concerne la spinosa questione della partecipazione di Paesi terzi, essa è stata finalmente chiarificata da una Decisione del Consiglio del 5 novembre 2020⁶². Tale possibilità si è concretizzata con l'invito a Canada, Norvegia e Stati Uniti a partecipare al progetto *Military Mobility*⁶³.

L'EDA ed il SEAE (incluso lo Stato maggiore dell'UE) ricoprono in maniera congiunta e sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante, vertice di entrambe le istituzioni, il ruolo di segretariato della PESCO, fatte salve le funzioni del segretariato del Consiglio.

Per quanto concerne la governance dei progetti, i membri di ogni progetto designano uno o più Paesi coordinatori e stabiliscono all'unanimità la portata e le modalità della loro partecipazione, ad esempio i requisiti del progetto, i criteri d'ingresso e di uscita dei Paesi membri dal progetto o le disposizioni relative allo status di osservatore⁶⁴.

Le capacità sviluppate nell'ambito di un progetto PESCO rimangono proprietà dei Paesi nazionali e "possono essere usate singolarmente dai membri del progetto o, se del caso, collettivamente, nel contesto delle attività assunte dall'Unione europea nonché dalle Nazioni Unite, dalla NATO o da altri contesti"⁶⁵.

Un'altra possibilità per l'acquisizione di capacità attraverso la cooperazione tra Paesi membri è l'avvio di un'iniziativa di acquisizione di capacità sotto la gestione dell'EDA, come ad esempio i progetti nell'ambito *Air-To-Air Refuelling*, che mirano a risolvere una delle più critiche carenze di capacità dei Paesi europei attraverso l'ottimizzazione delle risorse esistenti tramite esercitazioni e

⁵⁹ *Ibid*, p. 6.

⁶⁰ Si veda Sito web PESCO, *Binding Commitments*. (<https://pesco.europa.eu/binding-commitments/>; consultato il 04/08/2021).

⁶¹ Consiglio dell'Unione europea, *Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti*, Allegato III. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN>; consultato il 04/08/2021).

⁶² Consiglio dell'Unione europea, *Decisione (PESC) 2020/1639 del Consiglio del 5 novembre 2020 che stabilisce le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi possono essere invitati in via eccezionale a partecipare a singoli progetti PESCO*, 5 novembre 2020. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D1639&from=EN>; consultato il 02/10/2021).

⁶³ W. Declercq, *Progress in PESCO's Military Mobility Project: US, Canada, and Norway Invited to Participate*, Finabel, 20 maggio 2021. (<https://finabel.org/progress-in-pescos-military-mobility-project-us-canada-and-norway-invited-to-participate/>; consultato il 13/08/2021).

⁶⁴ Si veda Consiglio dell'Unione europea, *Decisione (PESC) 2018/909 del Consiglio del 25 giugno 2018 che stabilisce un insieme di regole di governance per i progetti PESCO*, Art. 4. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0909&from=EN>; consultato il 05/08/2021).

⁶⁵ *Ibid*, Art. 8.

standard comuni, oltre che con il *pooling* di una flotta di aerocisterne Airbus A330 MRTT (progetto MMF)⁶⁶.

A completare il quadro è il Fondo europeo per la difesa (EDF), in funzione dal primo gennaio 2021, il cui scopo è il finanziamento di progetti collaborativi europei miranti a rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) e compatibili con le priorità definite dal CDP. Con il Fondo ed i suoi due programmi preparatori precursori (PADR ed EDIDP), l'Unione europea per la prima volta nella sua storia ha destinato risorse finanziarie specificamente al settore della difesa. Responsabile dell'attuazione e del controllo del Fondo è la nuova DG della Commissione per l'Industria della difesa e spazio (DEFIS).

Per essere ammissibile, un'azione dev'essere volta ad attuare i sopracitati obiettivi del Fondo e deve essere portata avanti da un consorzio di almeno tre imprese, tra loro indipendenti, con sede in almeno tre diversi Paesi membri o associati: i Paesi appartenenti allo Spazio economico europeo possono infatti partecipare alle attività finanziate dal Fondo⁶⁷.

La funzione svolta dal Fondo nel quadro delle nuove iniziative di sviluppo delle capacità è di incentivo finanziario ai Paesi membri affinché essi perseguano le priorità delineate dal CDP, possibilmente nel quadro delle iniziative UE, in particolare la Cooperazione strutturata permanente. Esso prevede infatti un tasso maggiorato di co-finanziamento per i progetti inseriti nel quadro della PESCO.

Per quanto concerne i risultati finali, essi sono proprietà dei beneficiari che li hanno prodotti e l'Unione non reclama i relativi diritti di proprietà intellettuale⁶⁸. Allo stesso modo il regolamento del Fondo non pregiudica la discrezionalità dei Paesi membri nella loro politica di esportazione di prodotti per la difesa. Nel caso in cui, però, la titolarità di un prodotto o tecnologia risultato di un'azione finanziata dal Fondo venga trasferita ad un soggetto terzo, in contrasto con gli obiettivi del Fondo oppure con gli interessi in materia di sicurezza e difesa dell'UE e dei suoi Stati membri, il finanziamento ottenuto deve essere rimborsato⁶⁹.

4. L'UE e la NATO: processi di pianificazione a confronto, priorità ed interessi comuni

Una questione che si presenta ogni qualvolta i Paesi UE decidano di far progredire la loro integrazione nel campo della difesa nel nome dell'autonomia strategica è la compatibilità delle ambizioni europee con il legame transatlantico e la NATO. Con il vertice di Saint Malo gli Stati Uniti accettarono lo sviluppo di una capacità militare europea, a patto che i Paesi UE evitassero tre comportamenti, noti come le tre "D": no disaccoppiamento, no duplicazioni e no discriminazioni⁷⁰. Per molti Paesi UE la protezione statunitense garantita dal Patto atlantico

⁶⁶ Sito web EDA, *Air-To-Air Refuelling*. (<https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/air-to-air-refuelling>; consultato il 13/08/2021).

⁶⁷ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, Bruxelles, 29 aprile 2021, Artt. 9-10. (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/697/oj>; consultato il 13/08/2021).

⁶⁸ *Ibid.*, art. 23.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Libreria online NATO, *Press Conference by US Secretary of State Albright*, 8 dicembre 1998. (<https://www.nato.int/docu/speech/1998/s981208x.htm>; consultato il 20/08/2021).

rappresenta ancora la principale fonte di sicurezza esterna, e la NATO il principale punto di riferimento per la propria pianificazione militare.

Affinché il perseguimento della difesa europea non venga percepito come un tentativo di disaccoppiamento oppure una fonte di duplicazioni non necessarie, va assicurata una certa sinergia tra i processi delle due organizzazioni.

I recenti passi in avanti dell'UE nel settore nella difesa e la comune esigenza di entrambe le organizzazioni di riflettere sulle proprie ambizioni e priorità strategiche rendono questo periodo propizio per rafforzare la coordinazione UE-NATO. A tal fine, può essere utile mettere i processi di pianificazione delle sopracitate organizzazioni a confronto, individuando convergenze e divergenze e valutandone l'efficacia. Questa comparazione sarà ispirata principalmente al documento prodotto da Frédéric Mauro per la Commissione SEDE del Parlamento europeo, "*EU Defence: The White Book implementation process*"⁷¹.

Innanzitutto, va preso atto delle differenze nella *governance* tra le due. Per quanto concerne la NATO, le decisioni politiche prese in seno al Consiglio del Nord Atlantico avvengono tramite *consensus*. Per quanto concerne l'Unione europea, le decisioni PESC/PSDC rimangono sotto il controllo dei rappresentanti dei governi nazionali: esse spettano al Consiglio, il quale vota all'unanimità. Il Tavolo di governo dell'EDA vota a maggioranza qualificata, salvo per l'approvazione del budget e qualora un Paese membro si opponga formalmente, per ragioni di interesse nazionale, ad una votazione a maggioranza qualificata. In quest'ultimo caso, è il Consiglio a pronunciarsi sulla questione, votando all'unanimità⁷². In entrambe le organizzazioni, i Paesi membri godono quindi, teoricamente, di una certa discrezionalità, potendo astenersi da una decisione senza essere successivamente ad essa vincolati.

È però innegabile la presenza di una grande differenza tra le due in termini di leadership da un punto di vista pratico. Per quanto i Paesi membri della NATO abbiano in teoria lo stesso peso nel consenso del Consiglio del Nord Atlantico, gli Stati Uniti, ideatori del Trattato del Nord Atlantico ed il maggiore *defence spender* al mondo (nel 2020, il budget per la difesa è stato pari a 778 miliardi di dollari⁷³), contribuiscono in maniera preponderante all'Organizzazione e rivestono un ruolo chiave nel garantire la sicurezza collettiva. La conseguenza di questa egemonia è che, a prescindere dalle formalità, la voce statunitense ha un maggior peso. Pertanto, gli altri Paesi membri, specie quelli europei, gravitano intorno al centro costituito dall'alleato americano, accettandone la leadership in cambio della continuata garanzia di sicurezza. Manca invece un polo centrale all'interno dell'Unione europea, in quanto non vi è un Paese tra i partecipanti alla PSDC che abbia un peso in termini di assetti militari e volontà politica tali da poter imprimere una forte

⁷¹ F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf); consultato il 20/08/2021).

⁷² Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Council Decision (CFSP) 2015/1835 of 12 October 2015 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency (recast)*, Bruxelles, 12 ottobre 2015, Art. 9. (<https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-council-decision-2015-1835-dated-13-10-2015.pdf>; consultato il 20/08/2021).

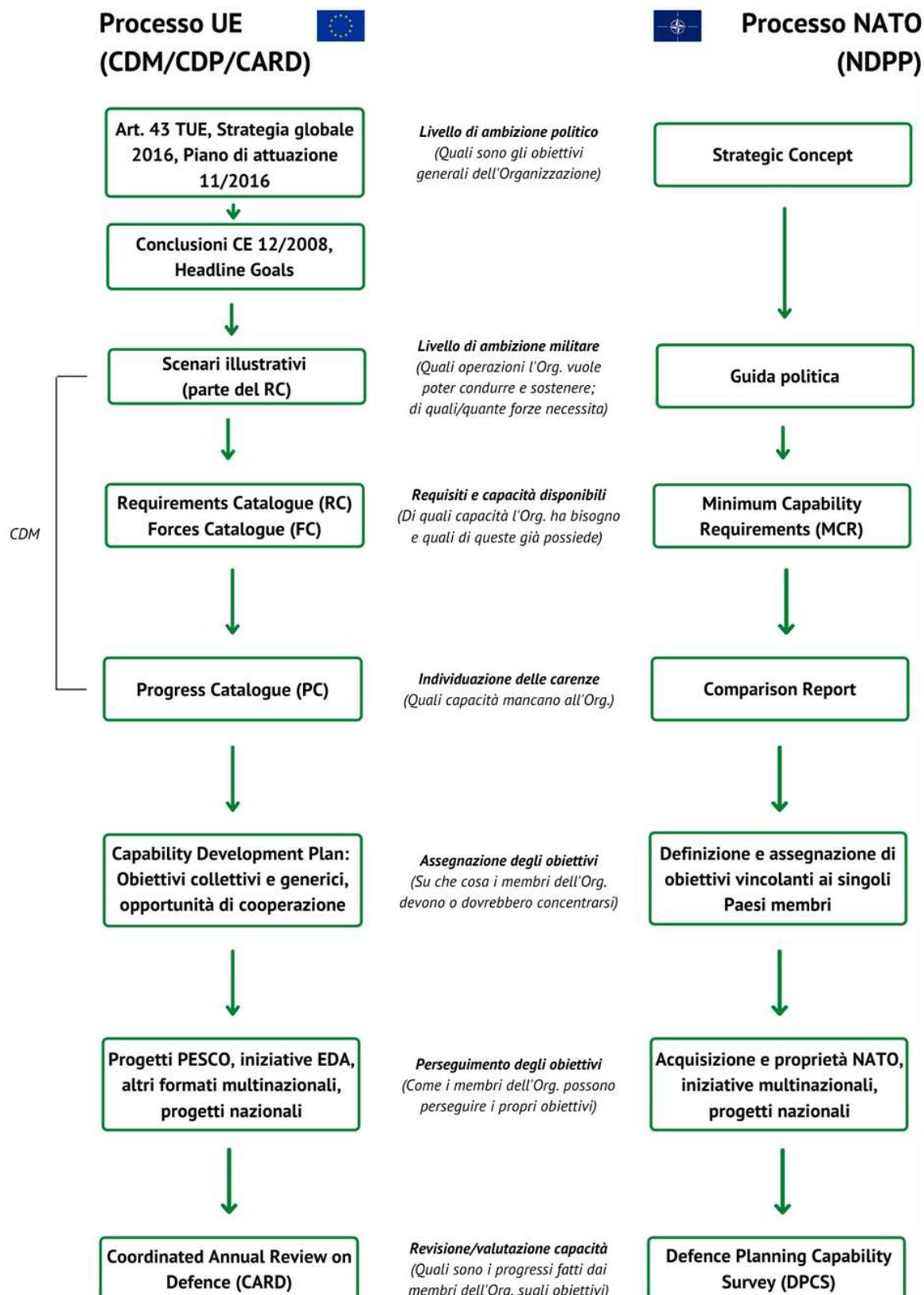
⁷³ SIPRI, *World military spending rises to almost \$2 trillion in 2020*, 26 aprile 2021. (<https://sipri.org/media/press-release/2021/world-military-spending-rises-almost-2-trillion-2020>; consultato il 20/08/2021).

direzione al gruppo. Sono principalmente quattro i Paesi più attivi nell'ambito della difesa europea: Italia, Francia, Germania e Spagna, i quali hanno delle priorità ed una visione della difesa europea divergenti⁷⁴.

Questa differenza di leadership e della *governance* delle due organizzazioni permea i processi di pianificazione della difesa, risultando, da una parte, in un processo più omogeneo, lineare e caratterizzato da un approccio *top-down* e, dall'altra, in un processo non lineare, i cui passaggi sono caratterizzati da logiche differenti e un approccio *bottom-up*.

Il seguente schema fornisce una visione riassuntiva e semplificata delle fasi dei due processi di pianificazione, che verranno ulteriormente approfonditi nelle pagine successive:

⁷⁴ In quanto alla visione della difesa europea, la Francia aspira a rendere l'UE un attore autonomo e indipendente. Germania, Spagna e Italia, pur condividendo l'obiettivo dell'integrazione della difesa europea, vedono la NATO e la garanzia di sicurezza fornita dagli Stati Uniti come un elemento essenziale della loro politica estera. Questo porta anche a divergenze in merito a importanti programmi di sviluppo quali il futuro caccia europeo, con Francia, Germania e Spagna impegnati nel consorzio FCAS e l'Italia con il Regno Unito e la Svezia nel Team Tempest.



Come visto in precedenza, l'UE attualmente deriva il proprio livello di ambizione politico da una moltitudine di documenti di varia natura e redatti in periodi diversi. L'Articolo 43 TUE fornisce un elenco delle possibili missioni che l'UE può essere chiamata a condurre. I due *Headline Goal*

delineano obiettivi quantitativi circa le forze che l'Unione deve avere a disposizione. La Strategia globale europea delinea il livello di ambizione politico dal 2016 in avanti, il suo piano di attuazione e le Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2008 precisano ulteriormente le possibili missioni (e quante di queste contemporaneamente) che l'UE deve essere preparata a svolgere. Questi documenti informano tutti, simultaneamente, le iniziative e la pianificazione in materia di difesa, rendendo difficoltoso comprendere il rapporto tra di essi.

Il processo di pianificazione UE può essere diviso in due fasi.

La prima, puramente militare, consiste nel Meccanismo di sviluppo delle capacità (CDM) ed è condotta dallo EUMS, insieme con l'EUMC. Il primo passo consiste nell'elaborazione di "scenari illustrativi", che traducono il livello di ambizione politico in precisi, plausibili scenari di intervento, i quali costituiscono il livello di ambizione militare per la PSDC⁷⁵. Da essi, l'EUMS e l'EUMC derivano un catalogo di requisiti (*Requirements Catalogue* – RC) che specifica quali e quante forze (e capacità militari) l'Unione necessita per poter raggiungere il livello di ambizione militare. Il *Requirements Catalogue* è stato rivisto due volte dopo la pubblicazione della Strategia globale ed il Piano di attuazione: la prima nel 2017, la seconda nel 2019⁷⁶.

Ogni due anni, i Paesi membri compilano un questionario sulle loro capacità militari (EUMCQ), attraverso il quale, su base volontaria, indicano le forze che sono disposti a mettere a disposizione dell'UE più le capacità previste per nei prossimi quindici anni. Il risultato è un catalogo delle forze (*Force Catalogue* – FC), il quale però è non vincolante e non è connesso al processo di *force generation* per le missioni PSDC⁷⁷.

Successivamente, il catalogo dei progressi (*Progress Catalogue* – PC) fornisce una valutazione sulla capacità di raggiungere il livello di ambizione dell'UE, comparando il catalogo dei requisiti con il catalogo delle forze e prendendo in considerazione le acquisizioni ed i programmi di sviluppo previsti dalle pianificazioni delle difese nazionali. Il catalogo dei progressi indica le capacità che i Paesi membri dovrebbero sviluppare, o mettere a disposizione, sul breve e medio periodo, al fine di raggiungere il livello di ambizione militare⁷⁸. I due *Progress Catalogues* più recenti sono il *Progress Catalogue 2018* ed il *Progress Catalogue 2020*⁷⁹. Va sottolineato, però, che il Meccanismo di sviluppo delle capacità nel suo complesso non è, al momento, un processo ciclico, ma viene attivato solo quando il Consiglio europeo lo ritiene necessario⁸⁰.

⁷⁵ F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018, p.24. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf); consultato il 20/08/2021).

⁷⁶ Ministero della Difesa della Repubblica d'Austria, *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Volume I, quarta edizione, p. 201. (<https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2021/06/CSDP-HANDBOO-4th-edition.pdf>; consultato il 06/11/2021).

⁷⁷ *Ibid.*, p.204.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Riguardo il *Progress Catalogue 2020*, si veda Consiglio dell'Unione europea, *Political and Security Committee*, 10.11.2020. ([https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/mpo/2020/11/informal-rtc-of-the-members-of-the-political-and-security-committee-\(298276\)/](https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/mpo/2020/11/informal-rtc-of-the-members-of-the-political-and-security-committee-(298276)/); consultato il 05/11/2021).

⁸⁰ Cfr. F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018, p. 21. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf);

Segue una seconda fase del processo di pianificazione, la quale risponde a logiche industriali, oltre che militari. L'elemento principale di tale fase è il CDP. Le carenze e gli obiettivi di capacità individuati dal *Progress Catalogue* contribuiscono ad informare l'analisi di breve periodo del CDP, confluendo nel cosiddetto "Strand A"⁸¹. Un altro filone, lo "Strand C", individua opportunità di cooperazione in base alle capacità pianificate dalle difese nazionali, che potrebbero non coincidere con quelle necessarie all'UE. Ciò, nota Mauro, distorce il risultato del CDP, che risulta in parte influenzato dalle preferenze dei Paesi membri. Si può infatti notare una discrepanza tra le priorità del CDM e quelle del CDP⁸². La CARD, infine, dovrebbe idealmente svolgere un ruolo di revisione dei progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi di capacità militari. La panoramica fornita dalla CARD è collettiva.

Con l'EDA⁸³, e ora anche la PESCO e l'EDF, i Paesi membri dell'UE hanno a disposizione varie opportunità e fori di cooperazione per acquisire o sviluppare le capacità prioritarie. Essi hanno anche a disposizione il Fondo europeo per la difesa che, per quanto ridotto rispetto alla proposta originale, potrebbe comunque fornire un incentivo finanziario utile a spingerli a impegnarsi in progetti importanti per l'autonomia strategica dell'UE.

La pianificazione condotta con il *NATO Defence Planning Process* (NDPP), invece, è informata dallo *Strategic Concept*, un documento delineante il ruolo dell'organizzazione ed i suoi compiti principali nel contesto delle condizioni di sicurezza del sistema internazionale, le quali vengono riesaminate tramite i vertici NATO alla luce dei cambiamenti avvenuti nell'ambiente internazionale.

Gli obiettivi derivati dall'ultimo *Strategic Concept* e dai successivi vertici sono poi ulteriormente dettagliati nella prima fase del NDPP, ossia la definizione della guida politica. Con essa, il *Defence Policy and Planning Committee Reinforced* (DPPC/R) stabilisce quali operazioni la NATO deve essere in grado di condurre, a quale intensità e quante di esse affrontare contemporaneamente⁸⁴. La guida politica è redatta ogni quattro anni.

Da ciò vengono inoltre dedotte le capacità necessarie all'Alleanza per supportarne il livello di ambizione operativo. La guida politica viene infine approvata dal Consiglio del Nord Atlantico e, se necessario, dal Gruppo di pianificazione nucleare. Essa viene aggiornata ogni quattro anni. Il passo successivo del NDPP è la determinazione, da parte dei Comandi strategici NATO, *Allied Command Operations* (ACO) e *Allied Command Transformation* (ACT), dei requisiti di capacità necessari per il raggiungimento del livello di ambizione operativo fissato dalla guida politica, che si conclude con la produzione di una lista di requisiti minimi, ovvero i *Minimum Capability Requirements* (MCR).

consultato il 20/08/2021). "The European capability process is neither linear nor cyclical, in other words – as things currently stand – it is called upon only when the European Council considers that it should."

⁸¹ EDA, *Capability Development Plan Factsheet*, (<https://eda.europa.eu/docs/eda-factsheets/capability-development-plan-fact-sheet>; consultato il 31/08/2021).

⁸² F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018, pp. 43-44.

([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf); consultato il 20/08/2021).

⁸³ Sito web EDA, *Capability Development*. (<https://eda.europa.eu/what-we-do/capability-development>; consultato il 05/11/2021).

⁸⁴ Sito web NATO, *NATO Defence Planning Process*. (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm; consultato il 31/08/2021).

Dal raffronto tra i MCR e tutti gli assetti a disposizione dei Paesi membri e della NATO stessa nasce un ulteriore documento, il rapporto di comparazione (*Comparison Report*), il quale evidenzia le capacità mancanti, adeguate e in surplus. Una volta individuati i requisiti al fine di raggiungere il livello di ambizione militare fissato dalla guida politica, l'ACT, insieme con il segretariato internazionale della NATO, elabora per ogni Paese membro un "pacchetto di obiettivi" circa le capacità da mantenere oppure da sviluppare e le relative scadenze. Gli obiettivi sono espressi in termini qualitativi e quantitativi di forze e capacità, e tengono conto del principio di equa ripartizione degli oneri e della ricchezza del singolo Paese.

Una volta riesaminati attraverso una serie di consultazioni, i pacchetti vengono approvati secondo il principio del *consensus*, ad esclusione del Paese interessato, il quale non può apporre un veto sugli obiettivi ad esso assegnati⁸⁵. Lo stato di completamento degli obiettivi prefissati viene valutato attraverso il processo di *Defence Planning Capability Survey (DPCS)*, una revisione a cadenza biennale con lo scopo di valutare l'implementazione dei *Capability Targets* ed aggiornare il catalogo delle capacità possedute da ogni Paese membro. Durante questa fase, i due Comandi NATO elaborano un'analisi circa i rischi dovuti alle carenze di capacità ancora presenti e l'adeguatezza delle pianificazioni nazionali rispetto al livello di ambizione dell'organizzazione (*Suitability and Risk Assessment*)⁸⁶.

I Paesi NATO possono perseguire gli obiettivi loro assegnati per conto proprio, oppure optare per iniziative di cooperazione multinazionale. La stessa NATO possiede e mantiene alcune capacità importanti grazie al suo budget, come una flotta di aerei AWACS⁸⁷ Boeing E-3A⁸⁸, oppure i droni HALE⁸⁹ basati sul *Global Hawk* di produzione statunitense e parte del sistema NATO *Allied Ground Surveillance (AGS)*⁹⁰.

Il raffronto tra i due processi evidenzia alcune caratteristiche del processo UE che ne limitano la portata ed efficacia, rispetto all'omologo NATO. In primo luogo, il processo NATO ha come punto di partenza un singolo documento, lo *Strategic Concept*, che ne delinea il livello di ambizione politico ed è periodicamente aggiornato oppure sostituito da una nuova versione. Alla guida del processo UE vi sono invece più documenti, tra cui non sembra esservi una chiara gerarchia. L'*Headline Goal*, ritenuto ormai datato alla luce del livello di ambizione della Strategia globale, continua a orientare la prima fase del processo di pianificazione UE⁹¹. Il CDP somiglia a una vetrina

⁸⁵ F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018, p. 16. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf); consultato il 20/08/2021).

⁸⁶ Sito web NATO, *NATO Defence Planning Process*. (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm; consultato il 31/08/2021).

⁸⁷ Airborne Warning And Control System, in italiano "Sistema di allarme e controllo aviotrasportato". Questo tipo di velivolo svolge funzioni di sorveglianza aerea e "C3" (comando, controllo e comunicazione).

⁸⁸ Sito web NATO, AWACS: *NATO's 'eyes in the sky'*. (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48904.htm; consultato il 31/08/2021).

⁸⁹ High Altitude Long Endurance. Drone ad elevata altitudine e lunga durata.

⁹⁰ Sito web NATO, *Alliance Ground Surveillance (AGS)*.

(https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48892.htm; consultato il 31/08/2021).

⁹¹ S. Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, EU IDEA Policy Paper No.1, 5 maggio 2020, p. 6. (<https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>; consultato il 08/09/2021).

di opportunità di cooperazione industriale tra le quali i Paesi membri possono (o possono non) scegliere e non ad un elenco di lacune da colmare⁹². La CARD rimane una revisione di carattere collettivo (e non individuale come le valutazioni prodotte dalla NATO), a cui i Paesi membri contribuiscono su base volontaria. Manca, nel processo UE, l'elemento della *peer pressure* che può fortemente contribuire all'efficacia degli obiettivi di capacità europei nell'influenzare le pianificazioni nazionali. Va sottolineato che spesso i Paesi faticano a rispettare anche gli obiettivi del NDPP, ma, come rimarca Sven Biscop, quest'ultimo è preso in seria considerazione in fase di pianificazione della difesa nazionale⁹³. Un altro problema è la carenza di personale: mentre le strutture UE incaricate di dirigere la pianificazione sono circa trenta, le controparti NATO possono contare su uno staff dieci volte superiore⁹⁴. Inoltre, a differenza di quanto previsto per la NATO, non vi sono al momento capacità di proprietà dell'Unione e mantenute dalla stessa. I Paesi membri rimangono proprietari delle capacità sviluppate collaborativamente o acquisite tramite *pooling & sharing*.

Esiste ad oggi l'opportunità di una sincronizzazione maggiore tra i due processi di pianificazione. Come sottolineato da Frédéric Mauro, le comunicazioni e la coordinazione tra UE e NATO sono migliorate nonostante le tensioni politiche dovute alla presidenza Trump⁹⁵. Il perseguimento dell'integrazione della difesa europea ha ricevuto l'appoggio dello stesso Segretario generale della NATO⁹⁶, per il quale una difesa europea più forte non è mutualmente esclusiva con una NATO più forte. Tutti i recenti documenti ufficiali dell'UE sulla difesa e sul perseguimento dell'autonomia strategica ribadiscono il ruolo centrale della NATO nella garanzia della sicurezza dei Paesi membri. La presenza di un'amministrazione statunitense (almeno dichiaratamente) molto più atlantista potrebbe agevolare ulteriormente questa collaborazione. Altro fattore importante è la piena entrata in funzione di tutti i meccanismi che compongono il processo europeo di pianificazione. Gli obiettivi in termini di capacità militari dei due processi sembrano anche essersi avvicinati, come esemplifica l'individuazione, nel CDP del 2018, di diverse priorità riguardanti capacità riconducibili alla funzione di difesa collettiva⁹⁷. Considerando quest'ultimo aspetto, un maggiore coordinamento tra i due processi è auspicabile. Permangono però alcuni ostacoli burocratici allo scambio di informazioni tra le due organizzazioni⁹⁸.

⁹² *Ibid.* "[The CDP] does not set individual targets for the member states but overall objectives for the EU as a whole; and it focuses on cooperation as a goal in itself rather than on specific requirements. The guidance thus amounts to "take your pick" rather than "fix these".

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018, p. 35. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf); consultato il 31/08/2021).

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 37-38.

⁹⁶ Sito web NATO, *Joint press statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy Federica Mogherini*, 27 settembre 2016. (https://www.nato.int/cps/fr/natohq/opinions_135422.htm?selectedLocale=uk; consultato il 31/08/2021).

⁹⁷ F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018, p. 35. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf); consultato il 31/08/2021)..

⁹⁸ Cfr. F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018, p. 38. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf); consultato il 31/08/2021). "For instance, NATO does not share its 'unclassified' documents with the EU; it does not allow its military experts to present NATO capability subjects to the EUMS; nor does it authorise access to

Tali ostacoli non sono impossibili da superare, e osservando le evoluzioni dell'ambiente strategico e di sicurezza internazionale, ci si potrà aspettare una crescente cooperazione UE-NATO sul lungo periodo. Un esempio di ciò è lo spazio: la crescita del settore spaziale, ora non solo più appannaggio degli Stati, e l'importanza che i sistemi spaziali rivestono per le comunicazioni e l'intelligence delle forze armate hanno comportato un accresciuto interesse circa la difesa dello spazio. La creazione della United States Space Force, confermata anche dall'amministrazione Biden⁹⁹, rappresenta una risposta a questi sviluppi, e in particolare allo sviluppo di armi anti-satellite da parte di Russia e Cina¹⁰⁰. Anche i Paesi europei hanno iniziato a dotarsi di un comando spaziale e a condurre esercitazioni nello spazio con l'alleato statunitense¹⁰¹. La stessa NATO nel 2019 ha riconosciuto lo spazio come dominio operativo e si è dotata di una politica spaziale. Il 20 ottobre 2020 i Ministri della Difesa hanno inoltre deciso di stabilire un comando spaziale a Ramstein, in Germania. Con il summit di Bruxelles a giugno 2021, i vertici dei Paesi NATO hanno dichiarato di considerare un eventuale attacco da, verso e nello spazio come possibile causa di attivazione dell'Articolo 5 della Carta atlantica¹⁰². L'Unione europea sta muovendo passi in una simile direzione: con il Regolamento UE 2021/696¹⁰³, è stata istituita un'Agenzia europea per il programma spaziale (EUSPA), che testimonia la volontà europea di dotarsi della capacità autonoma di accesso allo spazio, anche per fini militari. Come specificato dal Regolamento, il Programma spaziale ha obiettivi simili a quelli di altri programmi dell'Unione, tra i quali figura il Fondo europeo per la difesa¹⁰⁴. Al di là di questa recente decisione, l'UE è già un importante attore nello spazio e dispone di importanti assetti come Galileo, Copernicus ed EGNOS i quali, oltre ad essere rilevanti per l'economia, la protezione civile ed il monitoraggio dei cambiamenti climatici, forniscono importanti capacità militari di osservazione, posizionamento e navigazione. È quindi prevedibile, ed auspicabile, una futura stretta cooperazione tra l'UE (tramite l'EUSPA) e la NATO

its military training programme to all EEAS personnel. At the political level, the PSC may hold informal meetings with the NAC on capability matters, but the same may not always happen at the military level between the two military committees"

⁹⁹ Reuters, *Biden decides to stick with Space Force as branch of U.S. military*, Washington D.C., 3 febbraio 2021. (<https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-spaceforce-idUSKBN2A3Z26>; consultato il 31/08/2021).

¹⁰⁰ D. Haynes, *British military chiefs criticise China and Russia for 'reckless' behaviour in space*, Sky News, 30 luglio 2021. (<https://news.sky.com/story/british-military-chiefs-criticise-china-and-russia-for-reckless-behaviour-in-space-12367607>; consultato il 01/09/2021).

¹⁰¹ Francia, Germania e Italia hanno istituito un Comando spaziale all'interno delle proprie Forze armate. Inoltre, la Francia ha svolto un'esercitazione militare spaziale denominata "AsterX", alla quale hanno partecipato anche la Space Force statunitense ed il German Space Situational Awareness Centre (GSSAC). In merito, si veda A. Cuthbertson, *France conducts first ever military exercise in space*, The Independent, 11 marzo 2021. (<https://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/space/france-space-military-b1815718.html#comments-area>; consultato il 01/09/2021).

¹⁰² Sito web NATO, *Brussels Summit Communiqué*, Bruxelles, 14 giugno 2021, punto 33. "We consider that attacks to, from, or within space present a clear challenge to the security of the Alliance, the impact of which could threaten national and Euro-Atlantic prosperity, security, and stability, and could be as harmful to modern societies as a conventional attack. Such attacks could lead to the invocation of Article 5." (https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm; consultato il 31/08/2021).

¹⁰³ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Regolamento (UE) 2021/696 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma spaziale dell'Unione e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale e che abroga i regolamenti (UE) n. 912/2010, (UE) n. 1285/2013 e (UE) n. 377/2014 e la decisione n. 541/2014/UE*. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0696&from=EN>; consultato il 31/08/2021).

¹⁰⁴ *Ibid.*, Considerando (15).

in questo settore. Ciò dimostra come la NATO e l'UE continueranno ad avere interessi comuni e ragioni per una collaborazione duratura.

5. Una bussola strategica per la difesa europea: chiarificare l'ambizione, orientare i progetti, promuovere la sinergia UE-NATO

Sono stati sin qui esaminati il recente livello di ambizione dell'Unione europea e le sue origini, il funzionamento delle nuove iniziative UE per la difesa e le opportunità di creazione di ulteriori sinergie con la NATO. Questa sezione verterà sullo *Strategic Compass*, o Bussola strategica in italiano, ed il ruolo che essa può avere nell'orientare l'azione europea in materia di difesa nella giusta direzione.

La premessa, va da sé, è che tale azione non sta mostrando i risultati sperati: Nicolas Gros-Verheyde di Bruxelles2 definì la Cooperazione strutturata permanente “un mezzo fallimento” in un articolo del 12 maggio 2020¹⁰⁵. Le principali critiche mosse da Gros-Verheyde, e condivise da altri esperti del settore come Sven Biscop, riguardano in particolare il non rispetto dei cosiddetti “criteri vincolanti” e la natura di molti degli stessi progetti PESCO.

La vaghezza degli obiettivi e criteri della PESCO, frutto molto probabilmente della volontà di rendere la Cooperazione il la più inclusiva possibile, permette ai Paesi membri di mantenere un approccio “*business as usual*”, dichiarando di perseguire tali criteri senza di fatto intensificare i propri sforzi in materia. L'assenza di conseguenze in caso di mancato rispetto degli impegni (la possibilità di espellere un Paese inadempiente difficilmente verrà mai utilizzata) contribuisce alla “cultura dell'inadempienza” descritta da Biscop¹⁰⁶, e i Paesi partecipanti sembrano più interessati al perseguimento di obiettivi puramente nazionali e all'accesso alle risorse del Fondo¹⁰⁷.

Purtroppo, inoltre, la dotazione dell'EDF è stata notevolmente ridotta rispetto alla proposta iniziale, passando da un totale di 13 miliardi di euro a prezzi costanti del 2018 a poco più di 8 miliardi di euro a prezzi correnti del 2021 per il periodo 2021-2027.

Quanto ai progetti PESCO, sono 46 quelli attualmente attivi, mentre uno è stato chiuso dai Paesi partecipanti lo scorso anno in quanto generava duplicazioni di strutture già esistenti, le quali necessitano solo di una migliore sinergia¹⁰⁸. È in fase di valutazione una quarta *tranche* composta da 14 progetti¹⁰⁹. Oltre che dal lato quantitativo, in quanto il numero di progetti è considerato

¹⁰⁵ Si veda N. Gros-Verheyde, *The half-failure of permanent structured cooperation is looming (v2)*, Editoriale Bruxelles2, 12 maggio 2020. (<https://www.bruxelles2.eu/2020/05/the-half-failure-of-permanent-structured-cooperation-is-looming-v2/?lang=en>; consultato il 02/09/2021).

¹⁰⁶ S. Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, EU IDEA Policy Paper No.1, 5 maggio 2020, pp. 7-9. (<https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>; consultato il 08/09/2021).

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Sito web PESCO, [*Closed*] *European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)*. (<https://pesco.europa.eu/project/european-union-training-mission-competence-centre/>; consultato il 03/09/2021).

¹⁰⁹ S. Sprenger, ‘*We are in a very crucial period*’: *European Defence Agency boss on collective defense*, DefenseNews, Washington, 3 novembre 2021. (<https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/feindef/2021/11/03/we-are-in-a-very-crucial-period-european-defence-agency-boss-on-collective-defense/>; consultato il 11/11/2021).

eccessivo e rischia di portare ad un’allocazione inefficiente delle poche risorse del Fondo europeo per la difesa, vi sono dubbi e scetticismi sui progetti anche da una prospettiva qualitativa. Molti dei progetti attivi sembrerebbero non molto rilevanti al fine della creazione del pacchetto di forze auspicato. Vi sono pochi progetti strategicamente “importanti”, ossia che mirano a colmare carenze di capacità essenziali¹¹⁰. Uno di questi è l’Eurodrone MALE RPAS, il quale però era già in fase di definizione prima del lancio della PESCO¹¹¹. Allo stesso modo, molti altri progetti, anche strategicamente meno rilevanti, erano già stati avviati a livello nazionale o in altri fori, oppure sarebbero stati avviati a prescindere dalla PESCO. Per generare un concreto valore aggiunto alla difesa europea, la PESCO dovrebbe concentrarsi su pochi progetti, i quali però mirano a risolvere le carenze di capacità essenziali, in particolare quelle che permettono la proiezione delle forze. Allo stesso modo anche alcuni esponenti del Parlamento europeo¹¹² denunciano l’assenza dei due più importanti programmi di sviluppo di capacità in corso in Europa: il nuovo carro armato europeo (MGCS) ed il nuovo caccia europeo (FCAS). Queste tipologie di progetti in particolare dovrebbero essere al centro della PESCO, in quanto gli elevatissimi costi di tali programmi richiedono una massa critica in termini di risorse e numero di partecipanti, che può essere garantita utilizzando la PESCO come foro per il loro sviluppo e attingendo alle, seppur esigue, risorse del Fondo.

Riassumendo, le problematiche che affliggono la PESCO, e che accomunano i vari strumenti sin qui descritti, sono le seguenti: la mancanza di una direzione chiara; la mancanza di obiettivi precisi e misurabili in capo ai singoli Paesi membri; un impegno insufficiente di questi ultimi.

Il processo della Bussola strategica, avviato il 17 giugno 2020 con una Decisione del Consiglio, mira a risolvere il primo problema, contribuendo alla formazione di una “cultura strategica comune”¹¹³. La prima fase del processo si è conclusa con la produzione di un’analisi delle minacce nel novembre 2020. Il documento è classificato, ma un memo rilasciato dal SEAE a riguardo sottolinea come un rafforzamento della politica di sicurezza e difesa dell’UE sia necessario¹¹⁴.

Il memo riporta in particolare tre tipologie di minacce: a livello globale, a livello regionale e ibride. A livello globale, sono problematici fattori quali il rallentamento della globalizzazione e la crescente competizione economica tra potenze globali, le implicazioni della scarsità di cibo e acqua e del cambiamento climatico in termini di sicurezza, le pressioni migratorie e la possibilità in

¹¹⁰ S. Biscop, *European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance*, EU IDEA Policy Paper No.1, 5 maggio 2020, pp. 13. (<https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>; consultato il 08/09/2021).

¹¹¹ Sito web OCCAR, *MALE RPAS - Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System*. (<http://www.occar.int/programmes/male-rpas>; consultato il 03/09/2021).

¹¹² R. Sikorski, *Report on a European Parliament recommendation to the Council and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the implementation and governance of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, 29 settembre 2020, punto R. (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0165_EN.html#; consultato il 22/09/2021).

¹¹³ Finabel, *EU’s Strategic Compass for Security and Defence: A New Approach in 2021*, 1 giugno 2021. (<https://finabel.org/eus-strategic-compass-for-security-and-defence-a-new-approach-in-2021/>; consultato il 22/09/2021).

¹¹⁴ Sito web SEAE, *MEMO Questions and answers: Threat Analysis – a background for the Strategic Compass*, Bruxelles, 20 novembre 2020. (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89049/questions-and-answers-threat-analysis—background-strategic-compass_en; consultato il 22/09/2021).

futuro di un maggior ricorso alla forza militare da parte di una moltitudine di attori. A livello regionale, preoccupa la crescita delle potenze regionali, le quali possono utilizzare conflitti e instabilità come strumenti di influenza nei confronti dell'UE. Si segnala inoltre il rischio di un peggioramento della situazione in alcune regioni a causa delle fragilità interne a determinati Paesi ed il rischio di *spillover* delle situazioni di instabilità all'interno dei cosiddetti 'Stati falliti'. Vi è infine una serie di minacce ibride all'UE provenienti da attori sia statuali che non statuali, insieme al persistere della minaccia del terrorismo incline a sfruttare zone di conflitto ed instabilità e rafforzarsi.

Al momento della scrittura, è in corso la seconda fase della Bussola strategica, ossia il processo di dialogo sui quattro 'baskets': gestione delle crisi, resilienza, sviluppo di capacità e partnerships. Una prima bozza contenente i risultati del processo dovrebbe essere discussa a metà novembre, mentre il documento finale verrà approvato nel marzo 2022.

Oltre all'analisi delle minacce, gli altri due principali obiettivi della Bussola sono definire degli obiettivi chiari e raggiungibili per rafforzare il ruolo dell'UE nel settore della difesa e sicurezza e guidare i futuri processi di pianificazione civile e militare¹¹⁵.

La Bussola può quindi tradurre il corrente livello di ambizione politico dell'UE in più precisi obiettivi strategici e chiarificare l'attuale processo europeo di pianificazione della difesa, basato su una moltitudine di documenti redatti in periodi cronologici e contesti differenti, con portate differenti e sulla base di concezioni strategiche differenti. A tale scopo, potrebbe essere utile una futura revisione dell'*Headline Goal*¹¹⁶, ritenuto ormai insufficiente per gli attuali obiettivi militari. Come proposto da alcuni esperti, la guida politica fornita dalla Bussola potrebbe inoltre essere rivisitata e aggiornata ogni cinque anni¹¹⁷. Allo stesso modo, come suggerito da Coelmont, anche la Strategia globale dovrebbe essere periodicamente aggiornata¹¹⁸.

Una volta sviluppata una visione largamente condivisa di quale ruolo l'UE dovrebbe svolgere internazionalmente in materia di sicurezza, risulterà più facile determinare quali capacità militari sono necessarie e come ottenere quelle mancanti. Risulterebbe meno difficile anche misurare i progressi compiuti, o meno, in tale direzione da parte dei Paesi membri. La Bussola può quindi imprimere una chiara direzione alla PESCO e all'utilizzo del Fondo europeo per la difesa e portare ad un utilizzo più ambizioso di questi strumenti.

Le proposte in merito non mancano. Ad esempio, come ipotizzato da Sven Biscop, per quanto riguarda il controllo del rispetto dei criteri, i Piani di implementazione nazionali della PESCO

¹¹⁵ Finabel, *EU's Strategic Compass for Security and Defence: A New Approach in 2021*, 1 giugno 2021. (<https://finabel.org/eus-strategic-compass-for-security-and-defence-a-new-approach-in-2021/>; consultato il 22/09/2021).

¹¹⁶ C. Mölling, T. Schütz, *The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets. Recommendations to Make the Most of It*, DGAP Report No.13, novembre 2020. (https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-report-2020-13-en.pdf; consultato il 28/09/2021).

¹¹⁷ EU Institute for Security Studies, *Event report: Strategic Culture: an elusive but necessary foundation for EU security and defence?*, 18 giugno 2021, p.3. (<https://www.iss.europa.eu/content/strategic-culture-elusive-necessary-foundation-eu-security-and-defence>; consultato il 22/09/2021).

¹¹⁸ J. Coelmont, *Seven steps to European Defence, Transatlantic Equilibrium, and Global Europe*, EGMONT Security Policy Brief no. 151, ottobre 2021. (<https://www.egmontinstitute.be/seven-steps-to-european-defence-transatlantic-equilibrium-and-global-europe/>; consultato il 05/11/2021).

potrebbero essere oggetto di discussioni e consultazioni tra i Paesi membri¹¹⁹ al fine di generare quella *peer pressure* che manca al processo di pianificazione UE e che la CARD, nel suo formato attuale, non può garantire. L'idea di un processo di *Peer-Review* per la PESCO (PPRP) venne proposta anche da Laïci, in luce dell'efficacia della *peer pressure* insita nel NDPP¹²⁰. Una ulteriore possibilità è l'espansione della CARD. Coelmont ipotizza la sua trasformazione in una reale "Revisione Coordinata della Difesa" ("CoRD"), guidato dall'Alto rappresentante, non solo nella funzione di vertice dell'EDA, ma anche sulla base dell'autorità conferitagli dai suoi ruoli di vicepresidente della Commissione e di vertice del SEAE¹²¹. La portata della CoRD includerebbe non solo tutte le capacità militari dei Paesi membri, ma anche il funzionamento delle istituzioni rilevanti, producendo raccomandazioni concrete circa lo sviluppo di capacità militari ed il miglioramento dei processi decisionali e delle istituzioni, con un orizzonte temporale dai 5 ai 30 anni, al fine di perseguire il livello di ambizione dettato dalla Strategia Globale. Altrettanto necessario è un impegno concreto ad allocare maggiori risorse, sia finanziarie che umane, alle istituzioni e ai comitati addetti alla pianificazione della difesa europea. Infine, il processo di pianificazione UE nella sua interezza dovrebbe essere chiaramente identificato e descritto in un unico documento¹²².

I progetti PESCO potrebbero essere classificati sulla base della loro rilevanza strategica, con le risorse del Fondo utilizzabili solo per i progetti 'rilevanti'¹²³. Sempre per quanto concerne l'EDF, sarebbe sensato prevedere quantomeno una forma di comproprietà UE-Paesi membri per i progetti da esso finanziati. L'esempio di Galileo, il quale è proprietà dell'UE, mostra come ciò sia possibile. Gli stessi Paesi partecipanti hanno inoltre dichiarato la volontà di apportare migliorie e assicurare la credibilità della PESCO con la revisione strategica del novembre del 2020¹²⁴. Pur non ritenendo necessaria una revisione dei criteri vincolanti, essi si sono espressi a favore di ulteriori discussioni circa la possibilità di introdurre obiettivi misurabili sulla base dei criteri preesistenti, con indicatori di avanzamento ed incentivi per il rispetto degli impegni. Per quanto concerne i progetti, i Paesi partecipanti hanno espresso la volontà di chiudere o rilanciare i progetti che non raggiungono i risultati previsti al fine di salvaguardare la credibilità ed efficacia della PESCO, e

¹¹⁹ S. Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, EU IDEA Policy Paper No.1, 5 maggio 2020, p. 7. (<https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>; consultato il 08/09/2021).

¹²⁰ Si veda T. Laïci, *No Pain, No Gain: Taking PESCO to the Gym*, EGMONT Royal Institute for International Relations, 3 settembre 2020. (<https://www.egmontinstitute.be/no-pain-no-gain-taking-pesco-to-the-gym/>; consultato il 30/09/2021).

¹²¹ J. Coelmont, *Seven steps to European Defence, Transatlantic Equilibrium, and Global Europe*, EGMONT Security Policy Brief no. 151, ottobre 2021. (<https://www.egmontinstitute.be/seven-steps-to-european-defence-transatlantic-equilibrium-and-global-europe/>; consultato il 05/11/2021).

¹²² F. Mauro, *EU Defence: The White Book implementation process*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2018, p. 7. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf); consultato il 20/08/2021).

¹²³ Sven Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, EU IDEA Policy Paper No.1, 5 maggio 2020, pp. 12-13. (<https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>; consultato il 08/09/2021).

¹²⁴ Consiglio dell'Unione europea, *Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020*, Bruxelles, 20 novembre 2020. (<https://pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020-11-20-Council-Conclusions-on-PESCO-Strategic-Review-2020.pdf>; consultato il 22/09/2021).

hanno inoltre mostrato interesse verso il raggruppamento e la fusione di determinati progetti per evitare duplicazioni e aumentare sinergie ed efficienza.

La Bussola strategica potrà anche facilitare la cooperazione UE-NATO: in primis, con una semplificazione del processo di pianificazione UE, diverrebbe più facile sincronizzare quest'ultimo ed il NDPP, in particolare l'individuazione delle priorità e la revisione dei progressi. Ciò con lo scopo di assicurare coordinazione nel perseguimento delle priorità comuni ad entrambe le organizzazioni, senza pregiudicare gli obiettivi specifici dell'UE. Inoltre, attraverso i lavori in particolare del *basket* dedicato alle partnerships, la Bussola può contribuire a stabilire una divisione informale del lavoro tra Stati Uniti e UE all'interno della NATO. Quest'ultima si rende ancora più necessaria alla luce dei recenti sviluppi internazionali.

Il primo è il ritiro americano (e degli Alleati) dall'Afghanistan ed il ritorno del regime taliban, che ha reso la regione potenzialmente ancora più instabile e le cui conseguenze ricadranno in particolare sui Paesi vicini e sull'Europa. Se da un lato la ritirata americana condotta con scarsa o nulla coordinazione con gli alleati ha riaperto in questi ultimi i dubbi circa l'impegno americano nel mondo e in Europa, dall'altro l'impossibilità degli europei a rimanere nel Paese a prescindere dalla linea degli Stati Uniti mette in luce ancora una volta l'incapacità dell'UE di sostenere operazioni ad alta intensità in caso di bisogno.

Poco meno di un mese dopo, Regno Unito, Australia e Stati Uniti hanno annunciato di avere concluso il patto trilaterale di sicurezza AUKUS, senza che l'UE o Paesi membri quali la Francia (la quale ha possedimenti nel Pacifico ed ha inoltre perso un contratto per la fornitura di sottomarini convenzionali all'Australia) fossero informati. Il gesto dei Paesi membri dell'AUKUS può essere visto come un affronto oppure un maldestro errore diplomatico, ma anche come la conseguenza di un'ambivalenza francese (ed europea) circa il proprio approccio con la Cina¹²⁵.

Questi due eventi sono certamente segnali di una minore rilevanza dell'Europa nella lista delle priorità geostrategiche statunitensi. Essi non implicano però necessariamente una rottura del legame transatlantico: oltre a quanto citato nella parte precedente, gli Stati Uniti avranno comunque bisogno degli europei per rispondere, attraverso le istituzioni multilaterali quali la NATO stessa, alle sfide nel settore della sicurezza (si pensi, oltre che alla sicurezza dello spazio, alle cosiddette "minacce ibride"¹²⁶) poste da una moltitudine di attori, sia statuali, come la Cina, che non statuali. Allo stesso tempo gli europei, realisticamente, necessiteranno ancora per molto della sicurezza collettiva garantita dall'Articolo 5 della Carta atlantica¹²⁷.

Occorrerà quindi rivedere i rispettivi ruoli all'interno del quadro NATO, approfittando del periodo comune di riflessione strategica. Un'ipotesi condivisa è che gli Stati Uniti continuino a garantire la difesa collettiva, con una presenza minima sul suolo europeo che assicuri il pieno coinvolgimento

¹²⁵ T. Varma, *After AUKUS: The uncertain future of American and European cooperation in the Indo-Pacific*, ECFR, 22 settembre 2021. (<https://ecfr.eu/article/after-aukus-the-uncertain-future-of-american-and-european-cooperation-in-the-indo-pacific/>; consultato il 28/09/2021).

¹²⁶ Per una definizione del termine "minaccia ibrida", si veda il sito web del Hybrid Centre of Excellence. (<https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/>; consultato il 06/11/2021).

¹²⁷ H. Von Der Burchard, *EU and US need each other to handle rise of China, says NATO's Stoltenberg*, POLITICO, 7 dicembre 2020. (<https://www.politico.eu/article/eu-and-us-need-each-other-to-deal-with-rise-of-china-says-nato-secretary-general-jens-stoltenberg/>; consultato il 28/09/2021).

americano in caso di un attacco. L'UE invece potrebbe, tramite lo sviluppo collaborativo di capacità, iniziare a contribuire in maniera significativa al fabbisogno della NATO, riducendo la preponderanza americana (e di conseguenza anche l'onere per gli Stati Uniti) all'interno dell'organizzazione. In più, con gli Stati Uniti concentrati nell'arena del Pacifico, l'UE dovrebbe idealmente farsi carico della gestione delle crisi nel Mediterraneo e in Medio Oriente, inclusi i conflitti ad alta intensità.

Tutte le iniziative che l'UE ha tentato di intraprendere negli ultimi anni per lo sviluppo di una difesa comune sono però state vanificate dal diritto di veto e un'insufficiente volontà politica. Nonostante il contesto internazionale sempre più instabile continui a generare pressioni per la difesa europea, molti Paesi sembrano ancora reticenti a perseguire una politica di sicurezza più ambiziosa. Lo dimostra la bocciatura svedese¹²⁸ della recente proposta di una forza europea di reazione rapida.

L'Unione europea non può però essere credibile sul piano militare senza una forza effettivamente impiegabile ove necessario: affinché non si ripeta l'errore dei Battlegroups, l'ostacolo dell'unanimità va superato. Ciò non è impossibile, né appare necessaria una modifica dei Trattati. Vi è all'interno della PESCO il progetto *EUFOR Crisis Response Operation Core*¹²⁹ il cui scopo è contribuire alla creazione di un pacchetto di forze coerente che copra tutto lo spettro delle capacità militari e al quale partecipano i "Big Four"¹³⁰ della difesa: questo progetto potrebbe essere utilizzato al fine di costituire un nucleo di Paesi capaci di rispettare criteri ambiziosi e volenterosi di approfondire l'integrazione nel settore della difesa¹³¹. Una volta raggiunta un'intesa condivisa circa le minacce ed il ruolo strategico dell'UE, questi Paesi potrebbero collaborare per la creazione, nel quadro *EUFOR CROC*, di una forza multinazionale dotata di tutti gli elementi di supporto (le cui carenze possono essere colmate attraverso altri progetti PESCO)¹³² necessari al suo schieramento. Una seconda possibilità è *Eurocorps*, Quartier generale multinazionale con Francia, Germania, Spagna, Belgio e Lussemburgo come "Framework Nations", mentre Italia, Austria, Polonia, Grecia, Romania e Turchia vi partecipano in qualità di Paesi associati¹³³. Come immaginato da Alberto Miglio in un precedente *Policy Paper*¹³⁴, *Eurocorps* potrebbe essere integrato nel quadro UE attraverso la PESCO. I Paesi partecipanti alla PESCO dovrebbero unirsi all'*Eurocorps* come *Framework Nations*, mentre trovare un accordo per la partecipazione dei Paesi non-UE al momento associati ad esso è possibile, essendovi la possibilità per Paesi terzi di

¹²⁸ A. Brzozowski, P. Vanttinen, *Non NATO-member Sweden rejects EU rapid reaction force*, Euractiv, 6 settembre 2021. (https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/non-nato-member-sweden-rejects-eu-rapid-reaction-force/; consultato il 22/09/2021).

¹²⁹ Sito web PESCO, *EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC)*. (<https://pesco.europa.eu/project/eufor-crisis-response-operation-core/>; consultato il 25/09/2021).

¹³⁰ Francia, Germania, Italia, Spagna.

¹³¹ S. Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, EU IDEA Policy Paper No.1, 5 maggio 2020, pp. 12-13. (<https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>; consultato il 08/09/2021).

¹³² *Ibid.*

¹³³ Sito web Eurocorps. (<https://www.eurocorps.org>; consultato il 05/11/2021).

¹³⁴ A. Miglio, *A Schengen of Defence? Integrating Existing Clusters of Inter-State Defence Cooperation into the EU Legal Framework*, CSF Policy Paper no.25, luglio 2017. (<http://www.csfederalismo.it/en/publications/policy-paper/1288-a-schengen-of-defence-integrating-existing-clusters-of-inter-state-defence-cooperation-into-the-eu-legal-framework>; consultato il 05/11/2021).

partecipare ai progetti PESCO. Il passo successivo potrebbe essere la fusione di *Eurocorps* con *EUFOR CROC*, per evitare duplicazioni. Eventualmente, come suggerito da Biscop, anche l'iniziativa *E2l* potrebbe essere inglobata nella PESCO¹³⁵.

6. Conclusioni

Negli ultimi cinque anni si è assistito ad un deterioramento del sistema internazionale e della percezione circa la solidità del legame transatlantico, oltre che all'uscita per la prima volta di un Paese dall'Unione europea. Questi fattori hanno spinto e abilitato l'Unione a muovere passi verso una difesa europea con la definizione di una Strategia globale dell'UE ed un nuovo livello di ambizione, l'avvio della Cooperazione strutturata permanente (PESCO), rimasta dormiente per anni, l'istituzione di un Fondo europeo per la difesa (EDF), la revisione del Piano di sviluppo delle capacità (CDP) e l'avvio della Revisione coordinata annuale della difesa (CARD). Insieme, essi costituiscono un quadro all'interno del quale è possibile, per i Paesi membri, sviluppare quelle capacità comuni le quali sarebbero difficili da sviluppare o reperire altrimenti. Un altro passo importante fu l'istituzione, nel 2017, della Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC).

Il livello di ambizione dell'Unione è al momento fuori dalla portata dei Paesi membri, e gli strumenti di pianificazione e sviluppo delle capacità appaiono ancora inadeguati. Lo *Strategic Compass* attualmente in discussione può ricoprire un ruolo decisivo nel guidare la difesa europea nella giusta direzione.

Il processo di pianificazione UE fatica ad influenzare le pianificazioni nazionali e necessita di essere rivisto. A tal proposito, il più lineare ed efficace NDPP può essere fonte di ispirazione. Il processo UE è, a differenza di quello NATO, altamente complesso, poco omogeneo, troppo dipendente dalla volontà dei Paesi membri ed eccessivamente influenzato da preferenze puramente nazionali. In particolare, al processo UE manca l'elemento di *peer pressure* che, nel NDPP, fa sì che gli obiettivi dell'Organizzazione abbiano un'influenza sulle pianificazioni nazionali. In primo luogo, il processo UE dovrebbe essere reso ciclico a tutti gli effetti, includendo anche una revisione periodica sia della Strategia globale che dello *Strategic Compass*. Inoltre, l'introduzione di un processo di *peer-review* può significativamente rafforzare il processo di pianificazione UE. Sempre ispirandosi al processo NATO, ed in particolare a iniziative come l'*Allied Ground Surveillance*, l'UE potrebbe prevedere una forma di proprietà di capacità militari cruciali sviluppate con i contributi del Fondo europeo per la difesa.

L'importanza della NATO (e del legame con gli Stati Uniti) per la difesa collettiva agli occhi di una buona parte dei Paesi membri UE è un elemento da cui lo sviluppo della difesa europea difficilmente può prescindere. Coordinare i due processi di pianificazione non è solo necessario al fine di evitare accuse di disaccoppiamento e non creare duplicazioni non necessarie, ma auspicabile in quanto molti obiettivi di capacità militari sono comuni ad entrambe le organizzazioni. La postura meno conflittuale verso gli europei adottata dalla nuova amministrazione Biden ed il processo di riflessione in corso sia all'interno dell'UE che della NATO

¹³⁵ S. Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, EU IDEA Policy Paper No.1, 5 maggio 2020, pp. 11-12. (<https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>; consultato il 08/09/2021).

forniscono un contesto favorevole per la ricerca di ulteriori sinergie e la rimozione degli ostacoli burocratici ad una collaborazione più paritaria. Inoltre, è ragionevole prevedere una continuazione della cooperazione tra l'UE e gli Stati Uniti all'interno della NATO per fare fronte a sfide quali la sicurezza dello spazio e le minacce ibride.

Le recenti iniziative per la difesa europea sembrano performare ben al di sotto del loro potenziale. La PESCO conta 46 progetti attivi (i quali potrebbero presto arrivare a 60) e uno chiuso, molti di questi riguardano capacità non strategicamente rilevanti oppure già in fase di sviluppo prima del suo lancio. Mancano progetti relativi alla parte alta dello spettro delle capacità militari, e soprattutto i progetti principali intrapresi dai Paesi UE, come il MGCS oppure il FCAS. La PESCO rischia quindi di non fornire un concreto valore aggiunto alla difesa europea. Lo stesso vale per le esigue risorse dell'EDF, se non utilizzate in modo mirato. Permane inoltre una tendenza a non rispettare appieno gli impegni presi con la partecipazione a queste iniziative.

In merito, lo scopo della Bussola dovrebbe essere di condurre alla definizione di obiettivi precisi e misurabili per la PESCO, come auspicato dagli stessi Paesi ad essa partecipanti nel novembre del 2020, e riformarla per assicurarne l'efficacia, ad esempio stabilendo una gerarchia di progetti sulla base della loro rilevanza strategica al fine di utilizzare le risorse dell'EDF più efficientemente.

L'arena internazionale è in costante mutamento, e come sottolinea la stessa analisi delle minacce condotta nell'ambito della Bussola strategica, una politica europea di sicurezza e difesa più forte è necessaria. Il rischio è una sempre crescente irrilevanza sulla scena internazionale e dipendenza da altri per la propria sicurezza. In merito a quest'ultimo punto risulta evidente come, a prescindere dalle sfide comuni e dai toni cordiali della corrente amministrazione statunitense, l'attenzione di Washington è sempre più rivolta verso l'Asia. Il ritiro dall'Afghanistan è il segnale più recente ed evidente di un disimpegno americano dall'area in corso già da diversi anni, con la conseguenza che gli europei dovranno essere pronti ad assumersi maggiori responsabilità nella gestione delle crisi nel proprio vicinato.

Di conseguenza, è necessario giungere ad una nuova divisione del lavoro tra UE e Stati Uniti all'interno della NATO. Uno dei 'baskets' della Bussola è dedicato esattamente alle partnerships, tra cui quella UE-NATO. Una possibilità è che l'UE si assuma la responsabilità della gestione delle crisi nel Mediterraneo e in Medio Oriente, al contempo contribuendo maggiormente alla difesa collettiva, per la quale la presenza americana sarà ancora richiesta. Stando alle prime indiscrezioni, la Bussola sembra orientare l'Unione europea in questa direzione, in riferimento anche alla prossima dichiarazione congiunta UE-NATO ed un dialogo specifico sulla sicurezza e la difesa tra UE e Stati Uniti previsto per il prossimo anno¹³⁶.

Perché la Bussola strategica rappresenti una concreta guida per l'azione europea in materia di difesa e non si aggiunga al cimitero delle iniziative malriuscite di integrazione della difesa è necessario superare gli ostacoli del diritto di veto e della mancanza di volontà politica. Le recenti reticenze circa lo sviluppo di una forza di primo ingresso europea sono in questo senso fonte di preoccupazione. Se lo desiderano, però, i Paesi favorevoli ad un "28esimo esercito" hanno

¹³⁶ A. Brzozowski, *LEAK: What the EU's future military strategy could look like*, EURACTIV, 10 novembre 2021. (<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/leak-how-the-eus-future-military-strategy-could-look-like/>; consultato il 11/11/2021).

diverse opzioni a disposizione per circonvenire il problema dell'unanimità. Due esempi sono il progetto PESCO EUFOR CROC e l'*Eurocorps*.

Una forza permanente in capo all'UE, anche se di dimensioni ridotte, può portare alla graduale definizione di standard, equipaggiamenti e una cultura militare armonizzati, arrivando idealmente a costituire un embrione di difesa federale. La proposta contenuta nella Bussola, ed emersa negli ultimi giorni, di una forza europea di cinquemila uomini permanentemente disponibile ("*EU Rapid Deployment Capacity*")¹³⁷, rappresenta un passo nella giusta direzione, specie considerando l'intenzione di superare il voto all'unanimità. È necessario, però, prestare attenzione al rischio di duplicazioni, in particolare con lo EUFOR CROC, il cui obiettivo si sovrappone alla forza europea prevista dalla Bussola. Nulla però impedisce, in futuro, una fusione delle due iniziative.

Come mostrato in questo *paper*, non vi è carenza di possibilità ed opzioni. Il maggiore ostacolo rimane, oggi come in passato, l'insufficiente volontà politica. Il numero sempre crescente di "campanelli d'allarme" per i Paesi europei rappresenta per essi un messaggio inequivocabile: ogni occasione persa per lo sviluppo di una difesa veramente europea, alla luce dei cambiamenti in corso nell'arena internazionale, costerà sempre più cara in termini di credibilità, capacità militari e sicurezza.

¹³⁷ *Ibid.*

Allegato - Lista degli acronimi

(UE)	Unione europea
(NATO)	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
(SEAE)	Servizio europeo per l'azione esterna
(PESD)	Politica europea di sicurezza e difesa
(PSDC)	Politica di sicurezza e difesa comune
(EUMS)	<i>European Union Military Staff / Stato maggiore dell'UE</i>
(EUMC)	<i>European Union Military Committee / Comitato militare dell'UE</i>
(PSC)	<i>Political and Security Committee / Comitato politico e di sicurezza</i>
(PESCO)	<i>Permanent Structured Cooperation / Cooperazione strutturata permanente</i>
(EDTIB)	<i>European Defence Technological and Industrial Base / Base tecnologica ed industriale per la difesa europea</i>
(CDP)	<i>Capability Development Plan / Piano di sviluppo delle capacità</i>
(CDM)	<i>Capability Development Mechanism / Meccanismo di sviluppo delle capacità</i>
(CARD)	<i>Coordinated Annual Review on Defence / Revisione coordinata annuale della difesa</i>
(PADR)	<i>Preparatory Action on Defence Research / Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa</i>
(EDIDP)	<i>European Defence Industrial Development Programme / Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa</i>
(EDF)	<i>European Defence Fund / Fondo europeo per la difesa</i>
(EDA)	<i>European Defence Agency / Agenzia europea per la difesa</i>
(OCCAR)	<i>Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement / Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti</i>
(EUSPA)	<i>European Union Agency for the Space Programme / Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale</i>
(DG)	Direzione Generale

(DEFIS)	<i>Defence Industry and Space / Industria della difesa e spazio</i>
(SEDE)	<i>Subcommittee on Security and Defence / Sottocommissione per la sicurezza e la difesa</i>
(MPCC)	<i>Military Planning and Conduct Capability / Capacità militare di pianificazione e condotta</i>
(OSRA)	<i>Overarching Strategic Research Agenda</i>
(KSA)	<i>Key Strategic Activities</i>
(EATF)	<i>European Air Transport Fleet</i>
(IED)	<i>Improvised Explosive Device / Ordigno esplosivo improvvisato</i>
(ISR)	<i>Intelligence, Surveillance and Reconnaissance / Intelligence, sorveglianza e ricognizione</i>
(MENA)	<i>Middle East and North Africa / Medio Oriente e Nord Africa</i>
(MRTT)	<i>Multi Role Tanker Transport / Multiruolo da trasporto militare e rifornimento in volo</i>
(MMF)	<i>Multinational MRTT Fleet / Flotta MRTT multinazionale</i>
(FCAS)	<i>Future Combat Air System / Sistema di combattimento aereo del futuro</i>
(MGCS)	<i>Main Ground Combat System / Sistema di combattimento di terra pesante</i>
(FC)	<i>Forces Catalogue / Catalogo delle forze</i>
(RC)	<i>Requirements Catalogue / Catalogo dei requisiti</i>
(PC)	<i>Progress Catalogue / Catalogo dei progressi</i>
(EUMCQ)	<i>EU Military Capabilities Questionnaire / Questionario sulle capacità militari dell'Unione europea</i>
(NDPP)	<i>NATO Defence Planning Process / Processo di pianificazione della difesa della NATO</i>
(DPPC/R)	<i>Defence Policy and Planning Committee Reinforced</i>
(ACO)	<i>Allied Command Operations / Comando alleato delle operazioni</i>
(ACT)	<i>Allied Command Transformation / Comando alleato della trasformazione</i>

(MCR)	<i>Minimum Capability Requirements</i>
(DPCS)	<i>Defence Planning Capability Survey</i>
(AWACS)	<i>Airborne Warning and Control System</i>
(AGS)	<i>Allied Ground Surveillance</i>
(MALE)	<i>Medium Altitude Long Endurance / Media altitudine, lunga durata</i>
(HALE)	<i>High Altitude Long Endurance / Elevata altitudine, lunga durata.</i>
(RPAS)	<i>Remote Piloted Aircraft System / Sistema aereo a pilotaggio remoto</i>
(PPRP)	<i>PESCO Peer-Review Process</i>
(CoRD)	<i>Coordinated Review on Defence / Revisione coordinata sulla difesa</i>
(CROC)	<i>Crisis Response Operation Core</i>

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8

10122 Torino - Italy

Tel. +39 011 670 5024

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it