



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Domenico Moro

Un fondo *unico* per la difesa europea

Marzo 2018 - n. 31





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

DOMENICO MORO è membro del Consiglio Direttivo del Centro Studi sul Federalismo (coordinatore dell'Area Sicurezza e Difesa).

Un fondo *unico* per la difesa europea

Domenico Moro

Con l'istituzione di un Fondo europeo per la difesa, per la prima volta da quando esiste il bilancio dell'Unione Europea (UE), quest'ultimo può finanziare direttamente spese nel settore militare. Il Fondo non costituisce ancora un capitolo specifico all'interno del bilancio UE: lo potrà diventare a partire dal prossimo Quadro Finanziario Pluriennale e solo se il Parlamento europeo farà una richiesta specifica in questo senso, anche per rendere più trasparente, agli occhi dell'opinione pubblica europea, quanto l'UE e gli Stati membri spendono per la difesa europea.

Premesso che lo scopo di questo lavoro è quello di fornire degli ordini di grandezza e non cifre precise, si può affermare che la spesa annua aggregata, composta dalla spesa diretta (e attivata direttamente con un effetto moltiplicatore) e, soprattutto, da quella indiretta (e, quindi, opaca), per la sicurezza e difesa europee nell'arco dei prossimi due-quattro anni supererà i 40 miliardi di euro: il 20% dei bilanci nazionali per la difesa, un quarto del bilancio europeo, lo 0,3% del PIL dell'UE e, per dimensione, pari al fondo europeo agricolo di garanzia e maggiore delle spese per la convergenza regionale. Oltre al flusso delle spese annue, occorre tenere conto anche di circa 85 miliardi di euro di in-

vestimenti in piattaforme militari che, direttamente e indirettamente, sono al servizio delle spese per la difesa europea (*absorption costing*).

Nonostante la dimensione delle cifre sia ragguardevole, ancorché poco nota all'opinione pubblica europea, stupisce che, trattandosi della fornitura di un bene pubblico essenziale per i cittadini europei, quale la difesa europea, essa non sia ancora oggetto di un chiaro e trasparente dibattito europeo. Il motivo è contenuto in un rapporto del Parlamento europeo, dove si sostiene che i governi europei sacrificano la capacità operativa in capo all'UE al mantenimento di una sovranità formale¹. Se si vuole compiere un passo decisivo verso la fornitura di un bene pubblico europeo, istituendo un "Fondo *unico* per la difesa europea", finanziato da un'imposta europea, le elezioni europee del 2019 sono l'occasione per avviare un ampio dibattito europeo. Il Parlamento europeo, da parte sua, con l'approvazione della Relazione annuale sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune², che prevede l'istituzione di una "Direzione Generale della Difesa" all'interno della Commissione europea, ha già aperto il dibattito.

L'“autonomia strategica” europea

A prescindere dalla recente istituzione del Fondo europeo per la difesa, si tratta, da un lato, di mettere insieme le voci del bilancio europeo che sono di pertinenza della difesa europea e, dall'altro, di stimare quanta parte dei bilanci dei ministeri nazionali per la difesa sono, a tutti gli effetti, spese per una difesa europea.

Si tratta, in primo luogo, di essere coerenti con l'obiettivo dell'“autonomia strategica” contenuto nel Rapporto

presentato alla fine del mese di giugno del 2016 dall'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea, Federica Mogherini. Se l'UE deve essere autonoma nel condurre operazioni e missioni militari al di fuori dei confini europei, deve essere in grado di gestire operazioni e missioni multinazionali (*combined*) ed interforze (*joint*) senza dover ricorrere, come è avvenuto nel caso degli interventi in Kosovo e in Libia, all'aiuto americano. Ciò significa che l'UE deve essere dotata degli stessi strumenti di cui dispongono gli USA: non solo di adeguate forze di terra, di mare ed aeree, ma anche dell'infrastruttura spaziale che offre assistenza e copertura alle operazioni militari.

All'interno delle spese militari a livello nazionale vi sono spese sostenute con finalità esclusivamente europee, come quelle per le missioni che coinvolgono più paesi europei, che si rendono necessarie perché, per ragioni economiche o di capacità militari, sono al di fuori della portata di un singolo paese, oppure perché, trattandosi di far fronte ad un pericolo comune a tutti o a gran parte dei paesi europei, la spesa viene sostenuta da un gruppo di paesi³. In altri casi si tratta delle politiche di “*pooling&sharing*” che alcuni paesi hanno avviato negli anni più recenti per ridurre i costi di gestione delle piattaforme militari o per avviare il processo di standardizzazione⁴.

Quello dell'autonomia strategica è il criterio principale in base al quale sono state condotte le valutazioni sotto riportate, distinguendo tra le spese che vengono *direttamente* sostenute per piattaforme che sono indispensabili a conferire l'autonomia strategica all'UE e quelle che, attraverso i bilanci dei ministeri nazionali della difesa, vengono *indirettamente* sostenute per fornire il bene pubblico “sicurezza europea”.

La sovranità militare si sta trasferendo dagli Stati all'Unione

Tra le spese che vengono sostenute per la difesa europea, oltre al Fondo europeo per la difesa di recente istituzione – che direttamente mobilita 1,5 miliardi di euro del bilancio UE e che con l'effetto leva ne attiva altri quattro –, un ruolo di primaria importanza è svolto dai sistemi satellitari europei. Si tratta di sistemi realizzati in base alla politica del duale civile-militare⁵, ma qui, in base all'assunto dell'autonomia strategica, il vincolo è il loro impiego militare e, pertanto, vengono considerate spese per la difesa europea a tutti gli effetti. Se così non fosse, per assicurare l'autonomia strategica, occorrerebbe duplicare gli investimenti fino ad ora sostenuti, il che sembra altamente improbabile.

Quando il generale francese Daniel Gavoty, nel 2001, scrisse l'articolo dal titolo “*L'espace militaire, un projet fédérateur pour l'Union européenne*”⁶, probabilmente non immaginava che i tempi avrebbero avuto un'accelerazione così rapida. Da allora, il programma satellitare Galileo, così come il complementare programma satellitare Copernicus, sono diventati proprietà dell'Unione europea⁷. Si tratta della prima volta, nella storia dell'unificazione europea, che l'UE è diventata proprietaria diretta di infrastrutture di importanza strategica ai fini militari. Questo significa che se gli Stati europei vorranno condurre operazioni militari come in Kosovo nel 1999 o in Libia nel 2011 dovranno scegliere se affidarsi al sistema americano GPS o a quello europeo Galileo-Copernicus – considerato, tra l'altro, più preciso di quello americano. Qualunque sia la scelta che sarà compiuta, gli Stati europei hanno perso la loro autonomia militare nazionale (salvo operazioni di piccolo cabotaggio): per esercitarla dovranno telefonare a Washington o a Bruxelles, dove questa si è ormai trasferita. In caso contrario,

o faranno danni, come in Bosnia, oppure saranno incapaci di portare a termine la missione che hanno avviato (Kosovo, Libia)⁸.

Come sostiene Gavoty, “*dans l'environnement géostratégique actuel, il est difficile de connaître avec précision et de prévoir le lieu, l'espace géographique, la nature, la durée, le niveau de menace d'une crise qui peut être déclenchée à tout moment, parfois avec un faible préavis. Toute erreur dans la perception d'une situation peut avoir de graves conséquences tant au plan politique que sur l'emploi des forces*”, aggiungendo quindi che un'infrastruttura spaziale europea è condizione indispensabile per assicurare l'autonomia strategica all'Europa e che per vincoli di bilancio questa politica non può più essere condotta a livello nazionale. Del resto, recentemente l'Alto rappresentante, Federica Mogherini, nel corso della *10th Conference on European Space - “More Space for more Europe”*, durante la quale si è sottolineato che l'UE è la seconda potenza mondiale nel settore spaziale, ha sostenuto che “*Galileo and Copernicus contribute to making us a global security provider. And I think we need to factor this awareness into our work and thinking much more especially considering the major steps forward we have made in the sector of European defence over the last year. They contribute to a strong European foreign policy, and they help us take better and swift decisions*”, aggiungendo che “*so it is also important that we develop an autonomous capacity to protect our satellites. We need our own Space Surveillance and Tracking systems, because we cannot simply rely only on US data. I believe that Member States could join forces in a common initiative carried out at European level*”⁹.

Poiché, quando si tratta di infrastrutture spaziali, si parla di servizi che un solo sistema satellitare non è in grado di

soddisfare, Gavoty ricorda quelle che costituiscono, o devono costituire l'infrastruttura europea:

- 1) Satelliti per telecomunicazioni: si tratta del sistema satellitare Syracuse (acronimo di *SYstème de RAdioCommunication Utilisant un Satellite*) avviato dalla Francia negli anni '80 del secolo scorso, cui si sono aggiunti il Belgio e, in parte, l'Italia. È composto da tre generazioni di satelliti Syracuse (1, 2 e 3), cui se ne sta aggiungendo una quarta. Ogni sistema è composto di 2-4 satelliti. La generazione Syracuse 4, sostituirà gradualmente la 3.
- 2) Sistema europeo Copernicus di osservazione, localizzazione e riconoscimento ogni tempo: comprende i sistemi satellitari Hélios I e II, sviluppati da Francia, Italia, Spagna ed a cui si sono aggiunti Belgio e Grecia; Cosmo/Skymed sviluppato dall'Italia; Sarlupe sviluppato dalla Germania.
- 3) Sistemi di localizzazione e navigazione: si tratta del sistema satellitare Galileo, ora composto da 22 satelliti, che saliranno a 26 entro la fine del 2018. È il concorrente del GPS americano, anche se si tratta di sistemi interoperabili.
- 4) Sistemi di ascolto elettronico (*Electronic Intelligence-Elint e Communication Intelligence-Comint*): si tratta di sistemi in corso di sperimentazione, soprattutto da parte della Francia e che, in parte, si sovrappongono ai sistemi satellitari Hélios.

Un quadro riassuntivo delle spese sostenute annualmente dall'UE per la difesa europea è contenuto nella seguente tabella, dove, oltre al Fondo europeo per la difesa e ai sistemi satellitari, si tiene conto delle voci di spesa del bilancio UE, come il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)¹⁰ e lo "strumento finanziario per la stabilità e la pace"¹¹:

| | Stima esborsi annuali a regime (€/mld.) |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Fondo europeo per la difesa | 1,5 (5,5) |
| Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e Agenzia europea per la difesa | 0,7 |
| Instrument contributing to Stability and Peace | 0,3 |
| Frontex | 0,3 |
| Maritime Surveillance (MARSUR) | ... |
| Galileo | 0,7 |
| Egnos | 0,1 |
| Agenzia Spaziale Europea | 1,3 |
| Copernicus | 0,7 |
| TOTALE | 5,6 - (9,6) |

Le principali collaborazioni multinazionali europee e il loro costo*

Quella delle collaborazioni multinazionali europee – che sono altrettante ammissioni di perdita di sovranità militare nazionale – è la principale voce di spesa *indiretta* per la difesa europea di cui occorre tenere conto. Questo computo è giustificato dal fatto che la maggior parte delle intese e missioni militari multinazionali sono decise nel quadro della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), di cui la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) è parte. Al di fuori

delle decisioni PESC, vi sono state l'istituzione del comando strategico per il trasporto aereo, indicata dal Consiglio europeo del dicembre 2013 come modello per accordi simili in altri settori e la Convenzione con cui si è istituita l'Occar.

Qui di seguito vengono ricordate le principali di queste collaborazioni, per il numero di mezzi coinvolti e di risorse umane impegnate:

- a) *La European Maritime Force* (Euromarfor) – non permanente – nasce ufficialmente il 15 maggio 1995 quando, in seguito ad una decisione del Consiglio dei ministri europei, riunitosi a Lisbona, Francia, Italia, Portogallo e Spagna decidono di creare una specifica forza navale in grado di assolvere alle missioni previste dalla Dichiarazione di Petersberg firmata qualche anno prima, quali: missioni di controllo marittimo, missioni umanitarie e di evacuazione, missioni di mantenimento della pace, operazioni di gestione delle crisi (pattugliamento marittimo, sminamento, ecc.) e missioni di *peace-enforcing*. È stata utilizzata nell'operazione antipirateria Atalanta nell'Oceano Indiano.
- b) L'Occar (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*) è stata istituita il 12 novembre 1996 dai ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Regno Unito ed ha acquisito una propria personalità giuridica nel gennaio 2001, dopo che i parlamenti dei quattro Paesi fondatori hanno ratificato la Convenzione Occar. Nel 2003 e nel 2005 hanno aderito all'organizzazione, rispettivamente, Belgio e Spagna. L'Occar ha l'obiettivo di “*gestire programmi europei di cooperazione nel campo degli armamenti*”. In sostanza, il suo compito è quello di favorire la standardizzazione degli armamenti attraverso programmi coordinati di acquisto. Essa è dunque uno strumento indispensabile per la “revisione coordinata annuale sulla difesa”

(CARD), la procedura con cui la cooperazione strutturata permanente (PESCO) intende rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di difesa.

- c) Eurofor (*European Rapid Operational FORce* (Eurofor)) nasce nel 1995 come forza europea di intervento rapido a seguito dell'approvazione della Dichiarazione Petersberg. Le prime operazioni condotte da Eurofor hanno avuto luogo in Macedonia (Concordia) e in Congo (operazione Artemis) nel 2003, seguite dall'intervento in Bosnia Erzegovina (operazione Althéa) dal 2004¹². Eurofor è stata soppressa nel 2012. Le missioni e operazioni militari sono ora condotte come Eufor (European Union FORce), nel quadro delle azioni comuni di cui all'art. 31.2 TUE.
- d) Comando Europeo del Trasporto Aereo (*European Air Transport Command*): l'iniziativa per fondare un comando strategico comune per il trasporto aereo è stata avviata da Francia e Germania nel 2006, in contemporanea con la decisione NATO di procedere alla costituzione di un'autonoma struttura di coordinamento del trasporto aereo e rifornimento in volo, denominato *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE), avvenuta nel luglio del 2007. L'iniziativa franco-tedesca fu seguita quasi subito da Belgio e Olanda. Questi paesi fondarono quindi lo *European Air Transport Command* (EATC). Alcuni anni dopo, aderirono Lussemburgo, Spagna e, infine, anche l'Italia. La struttura multinazionale può contare su oltre 200 velivoli per il trasporto di mezzi e truppe e il rifornimento in volo. I velivoli a disposizione dell'EATC rappresentano il 60% di tutti i velivoli dell'UE destinati al trasporto logistico aereo (2015)¹³.
- e) *European Gendarmerie Force* (Eurogendfor) nasce da un'iniziativa avanzata nel 2003 e consolidata con il Trattato di Velsen nel 2010. Riunisce le forze di polizia con statuto

militare di Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna, allo scopo di provvedere ad una più efficiente gestione delle crisi internazionali fuori dai confini dell'Unione europea. Nel 2008 si è aggiunta la Romania e nel 2011 la Polonia.

f) I “Gruppi tattici”: la costituzione dei “Gruppi tattici” (*Battle groups*)¹⁴ risale agli anni successivi alla riunione del Consiglio europeo di Helsinki in sostituzione della forza di intervento rapido europea di 60.000 uomini. Poiché l'obiettivo è stato considerato poco realistico, si è ripiegato sulla costituzione di “gruppi tattici” multinazionali e interforze di dimensioni più limitate, dell'ordine di 1.500-2.500 uomini, disponibili a rotazione in numero di due per ogni semestre dell'anno. Si tratterebbe di complessivi 17 gruppi tattici. Parallelamente, la NATO ha avviato la costituzione di una propria forza di intervento rapido composta di 25.000 uomini e portata a 40.000 dopo la crisi di Crimea. Ci si è, quindi, dovuti confrontare con il problema della compatibilità della struttura europea con quella della NATO¹⁵. Siccome si tratta di risorse che, essendo di elevato livello e quindi scarse, operano secondo il principio del “doppio cappello” in differenti periodi dell'anno e quindi possono dare luogo ad doppio conteggio di costi, ci si è qui limitati a prendere in considerazione il numero minimo di risorse mobilitabili, attribuendo loro il medesimo livello di costi. Va anche tenuto conto che i paesi dell'UE operano all'estero in seguito a mandato delle Nazioni Unite, il cui costo dovrebbe essere aggiunto al conteggio finale.

Una prima valutazione riassuntiva delle spese sostenute indirettamente – tramite i bilanci nazionali – per la difesa europea, è la seguente:

| | Stima esborsi annuali a regime (€/mld.) |
|----------------------------------|-----------------------------------------------|
| Agenzia Spaziale Europea | 3,6 |
| Syracuse 1, 2, 3, 4 | ... |
| Essaim-Comint | ... |
| EATC | 0,1 |
| OCCAR | 3,8 |
| Euromarfor | 0,4 |
| Eufor | 1,4 |
| EU battle groups | 3,5 |
| Eurocorps | 0,8 |
| NATO (battle groups in quota UE) | 3,5 |
| NATO (costi comuni in quota UE) | 0,8 |
| Missioni ONU (in quota UE) | ... |
| Eurogendfor | 0,3 |
| Costo missioni esterne | 9,0 |
| OSCE (in quota UE) | 0,1 |
| TOTALE | 27,3 |

Le spese direttamente e indirettamente sostenute per la difesa europea (e quelle sostenute per gli investimenti di cui si parla nel paragrafo successivo), non esauriscono l'entità delle risorse finanziarie che vengono mobilitate per questo obiettivo. Ai fini di una corretta imputazione dei costi sostenuti per i differenti utilizzi degli strumenti di difesa – anche se non sono state inserite nelle tabelle precedenti, in quanto non si riferiscono ad esborsi effettivi – è buona norma tener conto anche degli ammortamenti annui delle piattaforme imputabili alla difesa europea. Inoltre, siccome si fa l'ipotesi che le spese militari siano finanziate a debito, occorre fare anche un calcolo degli oneri finanziari (figurativi) necessari per sostenerle. Nel primo caso, in base al valore stimato dei beni di investimento che sono utilizzati, si tratterebbe di un valore pari a 4,8 miliardi di euro all'anno; nel caso degli oneri finanziari, si tratta di circa 3 miliardi. Pertanto, la somma complessivamente che viene sostenuta annualmente per la difesa europea, e tenuto conto che alcune valutazioni non sono state possibili, ammonta ad oltre 40 miliardi di euro. Da questo importo, in vista della sua uscita dall'UE, dovrebbero essere detratti i costi sostenuti dal Regno Unito.

Gli investimenti impegnati nella politica europea di difesa (*absorption costing*)

Le voci di spesa viste prima sono servizi forniti annualmente per il bene pubblico europeo “sicurezza e difesa”, ma che si avvalgono di beni di investimento (*assets*) che si sono accumulati nel tempo e che, a loro volta, devono essere stimati. Per alcuni valori, ci si è avvalsi delle informazioni forniti dai *briefing* elaborati dal Parlamento europeo (es.: Galileo, Egnos, Copernicus, ecc.), mentre per altri ci si è avvalsi dei bilanci pubblicati (es.: Agenzia Spaziale Europea). Invece per i beni di investimento di cui si servono gli accordi multilaterali europei (es.: EATC, Euro-marfor, ecc..) si sono dovute fare delle stime e il metodo seguito

è riportato nella nota riportata in fondo al documento.

Il valore degli *assets* necessari alla fornitura dei servizi di cui sopra viene stimato in circa 85 miliardi di euro ed è un valore sottostimato, in quanto non prende in considerazione le infrastrutture di terra di cui si avvalgono, ad esempio, le navi di Euromarfor e i velivoli di EATC. Lo stesso discorso vale per i “gruppi tattici” europei e le forze di intervento rapido al servizio della NATO.

| | Stima investimenti dedicati (€/mld.) |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------|
| Galileo | 10,7 |
| EGNOS | 2,6 |
| Copernicus | 7,1 |
| ESA | 6,3 |
| Syracuse 1, 2, 3, 4 | 6,7 |
| Essaim | 0,2 |
| EATC | 20,0 |
| Euromarfor | 8,0 |
| EU battle groups | ... |
| Eurocorps | ... |
| NATO (battle groups in quota UE) | ... |
| NATO (costi comuni in quota UE) | ... |
| Eunavfor Atalanta/Med | 23,0 |
| TOTALE | 84,6 |

Dare un senso alla “capacità militare di pianificazione e condotta” ed alla PESCO

Il successo della PESCO dipende dalla *volontà* degli Stati partecipanti, più che da precisi *obblighi* in capo ad essi che le istituzioni europee devono far rispettare. L'avvio della PESCO è stato un risultato importante dal punto di vista politico, in quanto con essa gli Stati nazionali hanno ammesso la loro impotenza per quanto riguarda la sicurezza europea. La PESCO ha un obiettivo di capacità militari e il suo raggiungimento dipende da quanto le istituzioni europee vorranno esercitare il potere che essa riserva loro per il rispetto di questo obiettivo.

Come si è visto, vi sono due aree di spesa per la difesa europea che non solo devono essere rese manifeste, ma anche razionalizzate al loro interno, soprattutto dopo le decisioni prese negli ultimi mesi con l'istituzione della capacità militare di pianificazione e condotta (*Military Planning and Conduct Capability* - MPCC) e la PESCO. Occorre stabilire un collegamento tra di loro alla luce del concetto di “autonomia strategica” della UE. Gli obiettivi di capacità, che sono l'elemento centrale della PESCO, non possono essere fini a sé stessi, ma devono essere riferiti all'obiettivo dell'autonomia strategica. Poiché le spese che sostiene direttamente l'UE nel settore della difesa riguardano, sostanzialmente, i sistemi satellitari¹⁶, nei piani militari nazionali di spesa vi deve essere l'obiettivo – oltre che di standardizzazione – di integrazione delle piattaforme militari con i sistemi satellitari dell'UE.

In secondo luogo, le iniziative multinazionali che si sono viste devono essere le prime da sottoporre ad una specifica Revisione Annuale Coordinata della Difesa (*Coordinated Annual Review of Defense* - CARD), guidata dallo Stato maggiore

europeo, il quale dovrà essere attrezzato con una struttura in grado di interloquire con forze aeree (EATC), navali (Euro-marfor), e di terra (Eurocorps, Battle groups, Eurogendfor). La Notifica PESCO contiene un blando invito ai paesi UE che ancora non fanno parte delle intese multinazionali, ad aderirvi. Il problema, però, non è quello dell'allargamento delle intese esistenti, bensì quello di farne lo strumento operativo per attuare gli obiettivi di capacità della PESCO. Sembra infatti indispensabile non solo estendere le competenze dello Stato maggiore europeo alla capacità di pianificazione e condotta delle operazioni *esecutive*¹⁷, ma affidargli anche il coordinamento delle intese multinazionali esistenti. Però solo se risorse e piattaforme militari che fanno parte di queste intese vengono tenute separate dalle altre componenti dei piani nazionali di difesa e consolidate in un piano europeo è possibile innestare un processo di graduale standardizzazione, volto ad assicurare l'autonomia strategica europea. E l'ultima parola in merito al piano consolidato delle intese multinazionali deve spettare allo Stato maggiore europeo, assistito dall'Agenzia Europea di Difesa, la quale, come indicato in un rapporto presentato al Parlamento europeo, dovrebbe essere fusa con l'Occar¹⁸. Solo con queste misure sarà possibile dare un senso alla politica di standardizzazione degli armamenti, consentendo alle strutture che fanno capo ad EATC e ad Eurmarfor di pianificare la standardizzazione delle piattaforme militari per il futuro¹⁹. Del resto, il ruolo dello Stato maggiore europeo prevede anche quello di contribuire “al processo di elaborazione, valutazione e revisione degli obiettivi di capacità”, sia pure tenendo conto delle necessità, per gli Stati membri interessati, di garantire la coerenza con il processo di pianificazione della difesa della NATO e del partenariato della pace²⁰. Poiché di esso fanno parte gli addetti militari nominati dagli Stati membri, questi ultimi sarebbero parte integrale del processo decisionale.

Un fondo unico per la difesa europea

Il documento elaborato recentemente da quattordici economisti francesi e tedeschi, tra i quali vi sono i consiglieri del Presidente Macron e della Cancelliera Merkel, sulla riforma dell'eurozona, precisa — e con ragione — che “*whereas a common budget could have desirable stabilisation properties, no budget has ever been created mainly for macroeconomic stabilisation purposes. A proper budget could only grow out of political decisions to finance defined common public goods and to design an institutional framework ensuring adequate accountability to a legislative body*”²¹. Sulla stessa linea del documento degli economisti franco-tedeschi si colloca il rapporto dell'*High Level Group on Own Resources* istituito dal Consiglio e dal Parlamento europeo e presieduto da Mario Monti, secondo cui il problema non è tanto quello delle risorse proprie, quanto piuttosto quello delle politiche europee che le risorse aggiuntive dovrebbero finanziare²².

Il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre scorso, pur essendosi dichiarato contrario all'idea di un bilancio dell'eurozona, separato dal bilancio dell'UE, non ha chiuso la porta alla possibilità che ai paesi dell'eurozona fossero dedicate risorse specifiche. Juncker, infatti, ha detto che “*il ministro dell'Economia e delle finanze dovrà rispondere del suo operato al Parlamento europeo. Non abbiamo bisogno di strutture parallele. Né abbiamo bisogno di un bilancio per la zona euro; quel che serve è una forte linea di bilancio nel bilancio dell'UE. Non sono nemmeno favorevole all'idea di un parlamento separato per la zona euro. Il parlamento della zona euro è questo Parlamento europeo*”²³. Certamente, il Presidente della Commissione, in una fase difficile, caratterizzata dalla Brexit, dalle proposte di un parlamento europeo

dell'eurozona eletto dai parlamenti nazionali e associato a un bilancio dell'eurozona separato dal bilancio dell'UE, si è preoccupato di difendere il quadro dell'UE da spinte centrifughe.

Oggi è possibile fare passi avanti verso l'attribuzione di risorse specifiche all'UE. Macron, con il suo discorso alla Sorbona, ha aperto alla possibilità che si introducano delle imposte europee, come la tassa sulle transazioni finanziarie e la *carbon tax*. In attesa che si proceda in questa direzione, si possono compiere dei passi intermedi. Occorrerebbe istituire un Fondo *unico* europeo per la difesa, all'interno del quale potrebbero essere previsti due nuovi capitoli di spesa, uno che riguarda le spese direttamente sostenute dal bilancio UE e l'altro relativo alle spese ancora sostenute dagli Stati membri. Nel primo caso, si tratterebbe in gran parte di una semplice risistemazione delle voci di spesa esistenti, quali quelle relative all'infrastruttura spaziale e che risponde ad una logica precisa: per il moderno sistema di difesa si tratta di un'infrastruttura indispensabile e, per ragioni tecniche e di costo, indivisibile. Lo stesso discorso vale per il trasporto logistico aereo e navale, così come il servizio diplomatico europeo che dovrebbe progressivamente sostituirsi a quello nazionale. Nel secondo caso, il capitolo di spesa potrebbe riguardare solo un determinato numero di paesi. In effetti, le principali iniziative multinazionali avviate in Europa nel quadro di una politica di difesa europea vedono la partecipazione costante di un gruppo fisso di paesi: Francia e Germania che prendono l'iniziativa, cui aderiscono successivamente Belgio, Lussemburgo e Spagna e, in molti casi, anche l'Italia. Poi, a seconda del tipo di iniziativa, si aggiungono uno o più paesi dell'est europeo. Inizialmente, si potrebbe far ricorso all'art. 41.3 del Trattato sull'Unione europea, il quale prevede che se un gruppo di paesi ha avviato un'operazione militare il Consiglio, su proposta dell'Alto rappresentante, possa istituire

a maggioranza un “fondo iniziale” per finanziarla, alimentato da contributi degli Stati. I paesi interessati potrebbero quindi versare in questo capitolo di spesa, istituito all'interno del Fondo unico, le somme che sostengono per la partecipazione alle intese multinazionali e alle operazioni condotte per conto dell'UE e delle Nazioni Unite²⁴. Anche se si sarà di fronte ad una semplice partita di giro, si avrà il vantaggio di portare alla luce la spesa effettiva che già si sostiene per la difesa europea²⁵. Il collegamento tra Commissione, che gestisce il bilancio, e il Consiglio europeo, che ha la competenza in materia di politica estera e di sicurezza, sarebbe assicurato dall'Alto Rappresentante. Qualora, come sarebbe preferibile, i paesi che hanno avviato le prime intese multinazionali, come l'EATC e Euronavfor, decidessero di cedere la proprietà delle piattaforme militari all'UE, quest'ultima potrebbe prevedere un pagamento dilazionato a favore degli Stati, sgravando i bilanci nazionali di un debito pubblico di pari importo.

Note

- 1 Il punto è stato ben sintetizzato in un rapporto del Parlamento europeo, dove si dice che *“the conception of sovereignty is key to the current problems: Austerity increases intra-European defence dependence. Yet, the conception of sovereignty that Member States still maintain does not allow them to recognise these dependencies and thus hinders the Europeans from managing them. For most Member States, sovereignty is not about being capable to act effectively in order to solve problems of their societies. Rather, for them it means to remain the master of the final decision, even if this prevents or diminishes the development of a (European) capability that could tackle their own problems. Hence, Member States prefer autonomy to capability”* (Parlamento europeo, *State of play of the implementation of EDA's pooling and sharing initiatives and its impact on the European defence industry*, giugno 2015).
- 2 Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2017 sulla relazione annuale sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune* (2017/2123(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0492+0+DOC+PDF+V0//IT>
- 3 Anche facendo quest'ipotesi, il calcolo delle spese sostenute per la sicurezza europea, sarebbe incompleto, in quanto la Francia ha avviato, in proprio, missioni militari che sono nell'interesse europeo, ma che non hanno avuto il consenso formale dell'UE. Pertanto, il calcolo effettuato in questo lavoro, è approssimato per difetto.
- 4 Come è stato sostenuto *“Tali assetti [i velivoli apportati dall'Italia all'EATC] fanno ora parte della flotta che le nazioni EATC mettono in comune, al fine di disporre di più forze e diversificati servizi che da soli non potrebbero avere o li*

- avrebbero con maggiori spese” (v.: Emiliano Biasco, *European Air Transport Command: L'Italia nel sistema europeo di pooling & sharing del trasporto militare*, in: https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico_2017/Documents/Numero2/EATC.pdf).
- 5 Per un'eccellente disamina della problematica del duale civile-militare, v.: Italiadecide (a cura di), *Rapporto 2018 – Civile e militare. Tecnologie duali per l'innovazione e la competitività*, Bologna, il Mulino, 2018.
 - 6 Daniel Gavoty, *L'espace militaire, un projet fédérateur pour l'Union européenne*, in: Défense nationale, ottobre 2001.
 - 7 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599407/EPRS_BRI\(2017\)599407_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599407/EPRS_BRI(2017)599407_EN.pdf)
 - 8 Come è stato autorevolmente sostenuto “*We discovered in Kosovo that we lacked the military capabilities to do certain operations on our own. (In Bosnia as a matter of fact the main damage was done not by American bombing but by Anglo French artillery; but in Kosovo we found that although we had more aircraft than the US few of them were capable of precision bombing and none of them could do so at night)*” (Robert Cooper, *Towards A European Army?*, Lecture pronunciata al Centre for the Study of Democracy, 3 giugno 2004).
 - 9 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/38617/opening-speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-10th-conference-european_en
 - 10 Questa linea di spesa, oltre a riferirsi al budget dell'Agenzia europea per la difesa, contiene anche le spese per le rappresentanze all'estero, una parte delle quali comprende ormai anche un addetto militare (<https://www.bruxelles2.eu/2017/06/22/les-europeens-brisent-quelques-tabous-sur-la-defense/>).

- 11 Questo capitolo di spesa del bilancio UE fornisce fondi per la gestione di crisi regionali, prevenzione conflitti, operazioni di peace-building e di preparazione alle crisi, e risposta alle crisi globali e transregionali (v.: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599331/EPRS_BRI\(2017\)599331_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599331/EPRS_BRI(2017)599331_EN.pdf)).
- 12 Eufor attualmente conduce operazioni in Ciad, Congo e Repubblica centroafricana (v.: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572783/EPRS_BRI\(2015\)572783_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572783/EPRS_BRI(2015)572783_EN.pdf)).
- 13 Dumoulin A., Gros-Verheyde N., *La politique européenne de sécurité e de défense commune*, Parigi, Editions du Villard, 2017, p. 360.
- 14 S.: Dumoulin A., Gros-Verheyde N., *La politique européenne de sécurité...*, op. cit., pp. 346-52.
- 15 La NATO parla anche di una forza mobilitabile di 60.000 uomini (v.: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_50088.htm#). Più recentemente (2014), la NATO ha istituito, all'interno della forza di intervento rapido, anche una *Very High Readiness Joint Task Force* multinazionale di circa 5.000 uomini.
- 16 José Enrique de Ayala Marín, *Un nuevo paso hacia la defensa común europea*, Opex Working document, n. 79 (2015).
- 17 L'UE distingue tra missioni militari (non esecutive) che si occupano di *peace-keeping* e addestramento e operazioni militari (esecutive) che riguardano il *peace-enforcement*. Attualmente lo Stato maggiore europeo si occupa delle missioni non esecutive.
- 18 Parlamento europeo, *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, luglio 2017 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU\(2017\)603842_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU(2017)603842_FR.pdf)).

- 19 Una prova evidente della interrelazione tra il ruolo dell'Agenzia europea per la difesa, l'Occar e l'EATC è rappresentata dall'esperienza recente relativa alla necessità di standardizzare i velivoli impiegati nell'air-to-air refuelling, dove gli europei hanno 42 tankers di dodici tipi diversi, mentre gli USA ne hanno 550 di quattro tipi (https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-09-28-factsheet_aar).
- 20 Nei "considerando" della Decisione che ha istituito la PESCO si prevede che "vi dovrebbe essere coerenza tra le azioni intraprese nel quadro della PESCO, le altre azioni PESC e le altre politiche dell'Unione". Nell'assicurare tale coerenza, hanno una responsabilità decisiva le istituzioni europee (v.: 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, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 331/57 del 14.12.2017).
- 21 V.: *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, CEPR, Policy Insight, n. 91, 1 gennaio 2018 (https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight91.pdf).
- 22 European Commission, Future financing of the EU - Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Dicembre 2016 (http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf).
- 23 V.: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm
- 24 Anche se meno interessante, vi sarebbe una terza opzione, data dalla possibilità di trattare questo capitolo di spesa come il Fondo Europeo di Sviluppo. Si ricorda, infatti, che su

richiesta del Parlamento europeo, fin dal 1993 è riservato al Fondo un titolo nel bilancio dell'Unione europea, ma che non rientra ancora nelle procedure di approvazione del bilancio generale dell'UE. Il Fondo è finanziato dagli Stati membri, dispone di regole finanziarie proprie ed è diretto da un comitato specifico (v.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r12102&from=IT>).

- 25 Al limite, in questo conto potrebbe rientrare anche il meccanismo Athena in corso di revisione. Sembra, però, difficile che si vada oltre ad una semplice risistemazione del calcolo di contributi nazionali, quando invece sarebbe necessario ricorrere ad una vera e propria risorsa autonoma europea.

* NOTA METODOLOGICA

Piattaforme militari: stimare il valore delle piattaforme militari messe a disposizione di Euromarfor o di Eatc, è quanto mai complesso. Si tratta di piattaforme che sono entrate in produzione in anni diversi; i siti web europei che li elencano non sono aggiornati, in quanto indicano mezzi che, nel frattempo, sono stati venduti a paesi terzi o che sono stati dismessi; i prezzi che vengono indicati dai costruttori non aiutano, essendo in funzione di molte variabili, come l'allestimento richiesto dal cliente finale, il tipo di armamento con cui la piattaforma è attrezzata, la dotazione di munizionamento, ecc... Basti pensare, ad esempio, che il costo per la fornitura di nuovi caccia bombardieri a un paese europeo, previsto pari a 3,5 miliardi di euro, in realtà sale a 15 miliardi, vale a dire 4,3 volte l'esborso iniziale, se si tiene conto della manutenzione, dell'addestramento dei piloti e dei continui aggiornamenti nel suo arco di vita (v.: *Armement: Boeing renonce au marché des chasseurs bombardiers belges*, Le Monde, 5 maggio 2017). Quest'ultimo rapporto è peraltro il parametro preso come riferimento per l'ammortamento

dell'investimento in piattaforme militari. In ogni caso, per la stima del valore unitario delle piattaforme qui considerate, ci si è avvalsi delle notizie relative a contratti di fornitura, di fonti specializzate, oppure, quando l'informazione mancava del tutto, si è proceduto per analogia, prendendo a riferimento il costo di una piattaforma con le medesime caratteristiche di quella considerata.

Agenzie europee: ci si è avvalsi dei budget di spesa indicati dalle istituzioni europee, o dagli accordi multinazionali (Agenzia europea di difesa, Servizio europeo per l'azione esterna, ESA, Frontex, NATO, Occar, OSCE, ecc.).

Costo personale militare: per la valorizzazione del costo del personale militare impegnato nelle strutture multinazionali Euromarfor e Eatc, si sono utilizzati i dati dell'Agenzia europea per la difesa (v.: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-defencedata-2014-final>) che, purtroppo, si riferiscono al 2014. Il costo per militare tiene conto dell'assorbimento, in quota, del personale civile (considerato come personale al servizio del personale militare) e del costo annuo della gestione e manutenzione delle piattaforme militari e degli investimenti annui, assunti come proxy degli ammortamenti annui. Il costo medio per militare risulta quindi pari a 137.000 euro all'anno. Quando il personale è utilizzato in una missione operativa, il costo sale però a 176.000 euro (2014, fonte: EDA). Per quanto riguarda le missioni Eufor, in teoria, le valutazioni dovrebbero essere fatte con riferimento all'impiego di 60.000 uomini, ma qui si è preferito far riferimento alle risorse a disposizione di Eurofor (soppresso nel 2012) che prevedeva l'impiego di 10-12.000 uomini.

Gruppi tattici e forza di reazione rapida NATO: si è utilizzato il costo medio del personale militare indicato dall'Agenzia europea per la difesa.

Ammortamenti: sono stati valutati in base all'ipotesi di una

durata di vita operativa pari a 50 anni. Il loro valore iniziale, al fine di tenere conto delle spese di manutenzione straordinaria e dei continui aggiornamenti cui sono sottoposte, ecc., è stato moltiplicato per il parametro standard di 4, suggerito dalla letteratura specifica sull'argomento.

Oneri finanziari figurativi: il tasso di interesse utilizzato, pari al 2,5%, è stato ottenuto come rapporto tra la spesa per interessi e il debito pubblico dei paesi UE a fine 2016. Sono stati imputati oneri finanziari in quanto praticamente tutti i paesi UE hanno un deficit di bilancio superiore alla spesa totale per la difesa che viene quindi considerata come finanziata interamente a debito.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarelo, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

Fax 011 670 5081

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it