

L'accesso ai fondi Europei quale strumento strategico di sviluppo e proiezione all'estero del comparto sicurezza e difesa

Pietro Costanzo & Marco Massoni

La crescente importanza della cooperazione internazionale e di quella in materia di Sicurezza e Difesa nell'UE si riflette nelle risorse economiche allocate dalla Commissione Europea per il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Il nuovo bilancio europeo prevede importanti capitoli di spesa dedicati ad azioni fondamentali per garantire la protezione del territorio e degli interessi strategici europei, nonché per rafforzare la presenza dell'Unione nel mondo quale attore influente per la promozione della pace e dello sviluppo.

Questi capitoli di bilancio - il quarto, il quinto e il sesto - sono rispettivamente dedicati alla gestione delle migrazioni e dei confini, alla Sicurezza e Difesa, ai rapporti di vicinato e politica estera. A questi si aggiunge anche la European Peace Facility, un fondo extra-bilancio. Questi fondi si concretizzano in contributi o stanziamenti pubblicizzati attraverso bandi con particolari modalità di lavoro e requisiti di accesso, oppure assegnati direttamente in presenza di specifici requisiti. Quali possono essere le traiettorie strategiche e le misure operative prioritarie per consentire al comparto Sicurezza e Difesa di accedere ai fondi in maniera sistematica e usarli con efficacia?

Introduzione

Il bilancio Europeo 2021-2027¹ prevede importanti fondi per azioni volte alla protezione del territorio e degli interessi strategici Europei, nonché per rafforzare la presenza dell'Unione nel mondo quale attore influente per la promozione della pace e dello

¹ “2021-2027 long-term EU budget & NextGenerationEU - Information on the current EU long-term budget (also known as Multiannual Financial Framework – MFF), running from 2021 to 2027, and the recovery instrument NextGenerationEU, including the new structure, funding programmes, allocations per Member States, and data on spending and revenue”. Sito ufficiale dell'Unione Europea, consultato il 14 aprile 2021, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_it.

sviluppo. Questi capitoli di bilancio - il quarto, il quinto e il sesto - sono rispettivamente dedicati alla gestione delle migrazioni e dei confini, alla Sicurezza e Difesa, ai rapporti di vicinato e politica estera. A questi si aggiunge anche la *European Peace Facility*², un fondo extra-bilancio. Questi fondi si concretizzano in contributi o stanziamenti pubblicizzati attraverso bandi con particolari modalità di lavoro e requisiti di accesso, oppure assegnati direttamente in presenza di specifici requisiti. Quali possono essere le traiettorie strategiche e le misure operative prioritarie per consentire al comparto Sicurezza e Difesa di accedere ai fondi in maniera sistematica e usarli con efficacia?

La priorità geografica

In un'ottica di proiezione all'estero a tutela e promozione degli interessi propri e di quelli dell'Unione Europea, l'Italia può svolgere un ruolo di forza stabilizzatrice nel quadrante mediterraneo e nell'area sub-sahariana. In queste regioni convergono molte delle attuali sfide alla sicurezza e alla stabilità sociale dell'Europa, sia interne che esterne: rafforzamento del coordinamento intra-europeo crisi libica migrazioni, radicalizzazione ed estremismo violento di matrice jihadista, tratta di esseri umani, traffici illeciti di varia natura³. Tali sfide sono destinate ad aumentare, anche a causa dell'attuale crisi generata dalla pandemia da COVID-19 e del sovente incerto approccio UE e NATO. Da un punto di vista politico, economico, sociale, normativo, tecnologico e ambientale, l'Italia e i partner europei hanno però a disposizione, già nel periodo 2021-2027, strumenti economici per facilitare il dispiegamento di misure volte sia al potenziamento delle capacità interne che a una più efficace proiezione strategica nelle aree geografiche di maggiore criticità, a partire da Medio Oriente e Nord Africa, fino al Sahel, al Corno d'Africa, alla costa orientale africana.

² "European Peace Facility - Investing in Peace and Security". Sito ufficiale dell'Unione Europea, consultato il 14 aprile 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-investing-peace-and-security_en.

³ "A Global Strategy for the European Union - the European Union's global strategy three years on, looking forward", sito ufficiale dello European Union External Action Service, consultato il 14 aprile 2021, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf.

I dati

I citati capitoli di bilancio - il quarto, il quinto e il sesto - sono rispettivamente dedicati alla gestione delle migrazioni e dei confini con 25.7 miliardi di euro, alla sicurezza e difesa con 14.9 miliardi, ai rapporti di vicinato e politica estera con 110.6 miliardi⁴.

A questi fondi si aggiunge la *European Peace Facility - EPF*⁵, un fondo extra-bilancio di circa 5.7 miliardi dedicato - nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune - al sostegno non solo di missioni e operazioni militari dell'UE, ma anche di quelle condotte dai partner europei (Stati e Organizzazioni Internazionali), volto, con una maggiore flessibilità degli strumenti, a facilitare azioni di risposta rapida. Il fondo è finanziato annualmente dagli Stati membri nei limiti massimi di 420 milioni di euro per il 2021, 540 milioni per 2022, 720 per il 2023, 920 per il 2024, 980 per il 2025, 1 miliardo per il 2026, 1 miliardo e 132 milioni per il 2027.

Come si evince dai dati riportati, le linee d'azione di rilevanza per il comparto Sicurezza e Difesa sono molteplici⁶.

⁴ Unione Europea, Multiannual Financial Framework 2021-2027

⁵ "L'UE istituisce lo strumento europeo per la pace", Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione Europea 22 marzo 2021, consultato il 14 aprile 2021, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/03/22/eu-sets-up-the-european-peace-facility/>.

⁶ Si noti come i capitoli presentati in questo studio riguardino i fondi stanziati per attività operative e di assistenza tecnica e non includono dunque i fondi per attività di ricerca e innovazione (su tutti Horizon Europe), aerospazio, sviluppo e coesione territoriale (ad esempio i fondi strutturali) e ambiente. Da questi strumenti derivano grandi opportunità per l'innovazione degli assetti nazionali, incluse le infrastrutture, ma non sono direttamente correlati, nel breve e medio termine, alla dimensione esterna dell'azione europea e nazionale, focus della presente osservazione. Allo stesso modo non si considerano qui gli stanziamenti che potranno derivare dal piano Next Generation EU. Questi dati possono essere analizzati sul sito ufficiale della Commissione Europea, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_2021-2027_breakdown_current_prices.pdf.

Driver per il migliore accesso ai fondi

Nell'ottica di ottenere un accesso crescente e coerente ai fondi stanziati, è auspicabile una definizione di interessi e priorità specifici per il periodo di tempo in considerazione, in relazione alle differenti tipologie di fondi ed ai relativi piani di lavoro.

Ad esempio, l'impegno all'estero delle diverse articolazioni della Difesa potrebbe essere utilmente indirizzato, attraverso progetti finanziati da diverse Direzioni Generali della Commissione Europea, verso azioni di *capacity building* - inteso come formazione, addestramento, supporto tecnico, *mentoring & advising* - a favore di omologhe istituzioni straniere nelle aree geografiche di primario interesse per l'Italia. Le Forze Armate e le diverse articolazioni ministeriali rilevanti potrebbero infatti agire come fornitori di conoscenze e competenze all'interno di progetti che mettono insieme le forze di più Paesi dell'Unione, le quali in questi casi sono chiamate a consorzarsi per la realizzazione di progetti pluriennali a favore di singoli Paesi o di aree geografiche più vaste.

Tra gli strumenti di finanziamento disponibili si segnala l'opportunità di approfondimento circa i seguenti capitoli di bilancio del MFF⁷.

Il primo capitolo di bilancio che si evidenzia è il numero 4 "Migration and Border Management"⁸. I fondi di questo capitolo forniranno risorse per rafforzare le frontiere esterne e salvaguardare il sistema di asilo all'interno dell'UE, anche migliorando gestione e integrazione dei migranti. Si include qui anche lo specifico *Integrated Border Management Fund* che fornirà supporto finanziario agli Stati Membri per proteggere le frontiere esterne.

⁷ "Questions and answers: the EU budget for external action in the next Multiannual Financial Framework", sito ufficiale della Commissione Europea, consultato il 14 aprile 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_988 per un quadro di sintesi.

⁸ "Migration and border management - Heading 4 of the 2021-2027 MFF", sito ufficiale del Parlamento Europeo, consultato il 14 aprile 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646135/EPRS_BRI\(2020\)646135_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646135/EPRS_BRI(2020)646135_EN.pdf).

Il successivo capitolo 5, “Security and Defence”⁹, finanzia programmi per il rafforzamento della sicurezza dei cittadini europei, per il miglioramento delle capacità di difesa dell’Europa e per fornire strumenti di risposta alle crisi. Ne fanno parte anche il Fondo sicurezza interna (per il contrasto a minacce quali terrorismo, radicalizzazione, criminalità organizzata e informatica), e il Fondo Europeo per la Difesa, che promuoverà la cooperazione in materia di industria della difesa.

Da ultimo si evidenzia il capitolo 6, “Neighbourhood and the World”¹⁰, che raggruppa gli strumenti pregressi pensati per rendere l’Europa un attore presente e gradualmente più influente nei principali teatri globali, e rappresenta il più interessante bacino di fondi per sviluppare la proiezione all’estero del comparto sicurezza e difesa.

Si sottolineano con particolare attenzione il capitolo 6.14 che include il *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument - NDICI*¹¹ e che comprende anche il budget per la *Common Foreign and Security Policy*¹², nonché il cap.6.15 relativo allo strumento di pre-accesso all’Unione.

⁹ “Financing EU security and defence - Heading 5 of the 2021-2027 MFF”, sito ufficiale del Parlamento Europeo, consultato il 14 aprile 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646134/EPRS_BRI\(2020\)646134_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646134/EPRS_BRI(2020)646134_EN.pdf).

¹⁰ “Financing EU external action in the new MFF, 2021-2027 - Heading 6 Neighbourhood and the World”, sito ufficiale del Parlamento Europeo, consultato il 14 aprile 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644173/EPRS_BRI\(2019\)644173_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644173/EPRS_BRI(2019)644173_EN.pdf).

¹¹ NDICI finanzia l’azione esterna dell’UE nel suo vicinato, nei paesi in via di sviluppo e nel resto del mondo. La rubrica comprende anche l’assistenza ai Paesi che si preparano all’adesione all’UE. Si veda “The neighbourhood, development and international cooperation instrument”, sito ufficiale della Commissione Europea, consultato il 14 aprile 2021, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-mff-multiannual-financial-framework-v08-clean_0.pdf.

¹² Si veda “Common foreign and security policy”, sito ufficiale del Service for Foreign Policy Instruments, consultato il 14 aprile 2021, https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/common-foreign-and-security-policy-preserving-peace-and-security_en per l’attuale perimetro operativo di questi fondi.

Infine, per quanto riguarda la *European Peace Facility* (EPF), è anzitutto utile rilevare come la Decisione (PESC) 2021/509 del 22 marzo 2021 il Consiglio Europeo¹³ ha creato questo strumento quale istituto *off-budget* atto a sovvenzionare tutti gli interventi della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) con implicazioni nel settore militare o della Difesa che, in quanto tali, non possono essere a carico del bilancio ordinario europeo.

L'EPF finanzia operazioni o missioni, programmi d'azione (in senso geografico o tematico), misure d'assistenza o interventi operativi, volti alla prevenzione e alla gestione dei conflitti, al mantenimento della pace e al rafforzamento della stabilità e della sicurezza internazionali in tre settori chiave: le operazioni militari dell'UE, il sostegno alle operazioni militari e di mantenimento della pace dei partner europei e le azioni di sviluppo delle capacità a sostegno delle Forze Armate di altri Paesi, su loro richiesta, nel perseguimento degli obiettivi PESC.

L'EPF sarà gestito dal Comitato EPF su supervisione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, attraverso il supporto del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), del Servizio degli Strumenti di Politica Estera (FPI) della Commissione e dal Segretariato Generale del Consiglio.

L'EPF subentrerà tanto al Meccanismo Athena, estendendone la portata dei costi comuni, quanto al Fondo per la Pace in Africa (*African Peace Facility* – APF), ampliando il raggio d'azione europeo dalla sola Africa a tutto il mondo circa il finanziamento delle operazioni di pace guidate da organizzazioni internazionali o regionali o da Stati terzi. L'EPF continuerà a finanziare le *Peace Support Operation* (PSO) a guida africana, come ad esempio AMISOM o G5-Sahel.

Altri fattori da considerare per un efficace accesso ai fondi in discussione sono la gradualità dell'impegno e lo sviluppo di competenze. La capacità di acquisire progetti richiede lo sviluppo di specifiche e dedicate competenze interne alle amministrazioni, anzitutto in materia di tecnica di gestione organizzativa, operativa, amministrativa e

¹³ Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528, sito ufficiale dell'Unione Europea, consultato il 14 aprile 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021D0509>.

finanziaria di progetti europei, ma anche la costituzione di reti di partner pubblici e privati a livello nazionale e internazionale e, non da ultimo, una presenza costante e qualificata presso le rilevanti istituzioni europee e regionali. In tale quadro sarà fondamentale adottare un approccio graduale alla progettazione di interventi all'estero, affiancandosi nel breve periodo ad attori già avviati, per acquisire praticità e comprensione del contesto operativo. Allo stesso modo, l'individuazione di personale della Difesa per impieghi presso le istituzioni europee dovrà mirare a una crescente rappresentanza, candidando figure professionali sempre più qualificate in posizioni sia strategiche che operative. Questi progressivi miglioramenti rafforzerebbero la capacità di concorrere con rapidità e sempre maggiore iniziativa all'assegnazione delle risorse.

Impatto, rischi e variabili

La tipologia di impegno delineata in questo studio consentirebbe al comparto Sicurezza e Difesa sia di valorizzare e capitalizzare le competenze del Sistema Paese, sia di presidiare attivamente aree geografiche e tematiche securitarie d'interesse in maniera più ampia e flessibile rispetto a quanto già non si faccia. È importante chiarire che tali attività sono infatti distinte sia dalla partecipazione alle missioni militari internazionali che dalla cooperazione internazionale di polizia in senso investigativo. Quanto poi all'EPF, operativo dall'estate 2021, lo strumento consentirà all'UE di fornire ai Paesi partner infrastrutture, mezzi, materiali, assistenza tecnica ed equipaggiamenti militari nonché addestramento e formazione (*capacity building*) nel pieno rispetto del diritto internazionale. Dalla partecipazione attiva a progetti finanziati si trarrebbero inoltre benefici di natura economica, potendo impiegare i fondi stanziati anche per lo sviluppo di competenze interne e per il potenziamento delle proprie dotazioni.

PIETRO COSTANZO – Specialista di progetti internazionali nel settore della sicurezza, ha operato prevalentemente in azioni di *capacity building*, assistenza tecnica, addestramento, cooperazione istituzionale, con focus su antiterrorismo, minacce asimmetriche, gestione delle crisi, innovazione tecnologica e analisi politica. Ha

partecipato direttamente a circa 45 progetti in Europa, Sud Est Asia, Medio Oriente e Nord Africa, Sahel, Corno d’Africa. Già Ufficiale dei Carabinieri, è Direttore dell’Osservatorio sulla Sicurezza e Difesa CBRNe - OSDIFE e co-fondatore della rivista di politica internazionale Il Caffè Geopolitico.

MARCO MASSONI (PhD), africanista, è un analista politico e strategico indipendente, esperto di relazioni internazionali e docente universitario (American University of Rome, Università Roma Tre, Luiss Guido Carli). È stato *Diplomatic Senior Advisor* della Presidenza Italiana del G8. È consulente sia istituzionale sia delle Nazioni Unite, dell’Unione Europea, dell’OSCE e di numerosi *think-tank*, centri studi e studi legali in ambito d’internazionalizzazione d’impresa in Africa Sub-Sahariana, di governance e peacebuilding, processi di pace, stabilizzazione e democratizzazione, migrazioni e sviluppo.

Si precisa che le opinioni esposte nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell’ambito dell’iniziativa Call for Papers #CASD2021, sono attribuibili esclusivamente agli autori e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.

