

## **La PESCO dopo il COVID-19: prospettive e scenari futuri tra problemi strutturali e tensioni transatlantiche**

Jacopo Scipione & Francesco Generoso

*È ormai innegabile che il COVID-19 abbia lasciato un segno indelebile nelle vite dei cittadini del Vecchio Continente, e non solo. In questo ultimo anno tutte le trattative succedutesi sui tavoli dell'Unione hanno avuto un minimo comun denominatore: l'avanzamento del progetto d'integrazione europea. Purtroppo, lo stesso non si può dire per l'ambito della difesa e sicurezza. Le premesse dell'era pre-COVID facevano ben sperare per una difesa comune, la pandemia ha poi fortemente ridimensionato i piani. In particolare, il suo progetto più ambizioso, la Permanent Structured Cooperation (PESCO), già afflitta da problemi strutturali e pressioni transatlantiche, rischia di veder notevolmente limitato il suo potenziale. L'articolo va ad analizzare quali scenari caratterizzeranno il futuro della PESCO successivi alla pandemia Coronavirus, andando prima a studiare i propri limiti interni, e successivamente i limiti esterni provenienti da un difficile rapporto con l'Alleanza Atlantica.*

---

Dopo un primo slancio da parte della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nell'affermazione di un'Unione europea (Ue) come attore geopolitico globale<sup>1</sup>, la politica di difesa e sicurezza europea ha subito un forte rallentamento a causa del COVID-19. Nonostante le prime indiscrezioni sul Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp) 2021-2027 fossero molto incoraggianti<sup>2</sup>, lo scenario post-COVID ne è uscito fortemente ridimensionato. L'accordo raggiunto lo scorso 21 luglio dal Consiglio europeo ha infatti stanziato per il settore della sicurezza e difesa circa 13€ miliardi, di cui 7€ miliardi da destinarsi all'European Defence Fund<sup>3</sup>. Si tratta comunque di un avanzamento

---

<sup>1</sup> Cfr. Ursula von der Leyen, *A Union that Strives for more - My agenda for Europe*, 2019, in <https://bit.ly/31viRRV>.

<sup>2</sup> Per approfondimenti sull'iter del budget per l'EDF, v. European Parliament, *Legislative train schedule – Proposal for a regulation establishing the European Defence Fund*, in <https://bit.ly/3jXT03b>.

<sup>3</sup> Cfr. Consiglio Europeo, *Conclusioni*, Bruxelles, 21 luglio 2020 (EUCO 10/20), pp. 51-53.

se paragonato al budget stanziato nel Qfp 2014-2020<sup>4</sup>, ma siamo ben lontani dalle previsioni effettuate a inizio 2020<sup>5</sup>. Tutto ciò potrebbe danneggiare soprattutto la punta di diamante della politica di difesa europea: la Permanent Structured Cooperation (PESCO).

### ***I problemi strutturali della PESCO***

La PESCO ha sempre rappresentato un “wannabe” della politica di sicurezza e difesa comune (Pscd): prevista già nel Trattato di Lisbona<sup>6</sup> e concretamente avviata nel 2017, ha sempre avuto come obiettivo principale quello di avvicinare il settore della difesa dei diversi stati membri. Nonostante i numerosi progetti avviati<sup>7</sup> non è mai riuscita fino in fondo a sviluppare appieno le sue possibilità. La PESCO infatti ha sempre avuto delle mancanze strutturali che non le hanno mai permesso una piena realizzazione. In particolar modo, essa ha sempre avuto due principali ostacoli: una mancanza di uno scopo definito ed una mancata osservanza degli obblighi da parte degli stati membri, entrambi problemi strettamente legati fra loro. Per quanto riguarda la prima mancanza, l’origine del problema può essere individuata in un’eccessiva ambizione degli Helsinki Headline Goals e della Strategia Globale del 2016<sup>8</sup>: la volontà di disporre di un esercito formato da 60.000 truppe per operazioni straordinarie e poi di creare un sistema di capacity-building al di fuori del territorio Ue ha reso la Pscd fin troppo astratta e irrealizzabile per alcuni paesi<sup>9</sup>. Inoltre, alcune iniziative attivate all’interno della PESCO, quali la Coordinated

---

<sup>4</sup> Nel Qfp 2014-2020 non era prevista una specifica rubrica per la politica di sicurezza e difesa comune, essa era all’interno della rubrica “Europa globale”, v. Parlamento europeo, *Quadro finanziario pluriennale*, in <https://bit.ly/3sOmC9g>.

<sup>5</sup> La proposta iniziale della Commissione era infatti quella di allocare alla sicurezza e difesa europea ca. 24€ miliardi, v. Sidonia Mazur, *Financing EU security and defence*, European Parliamentary Research Services, gennaio 2020.

<sup>6</sup> Il concetto di “cooperazione strutturata permanente” è menzionato nell’articolo 42, comma 6, e 46 del Trattato sull’Unione europea. Il testo integrale del trattato è disponibile su <https://bit.ly/2HrMGUw>.

<sup>7</sup> Dalla nascita della PESCO nel 2017 sono stati avviati ben 47 progetti, V. European Defence Agency, *Current list of PESCO projects*, in <https://bit.ly/3dzcZnX>.

<sup>8</sup> V. Consiglio dell’Unione europea, *Conclusioni*, Bruxelles, 10-11 novembre 1999; Consiglio dell’Unione europea, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell’Unione europea*, Bruxelles, 28 giugno 2016 (10715/16).

<sup>9</sup> Gli obiettivi imposti nel 1999 e poi rivisti nel 2016 sono stati spesso considerati eccessivamente ambiziosi da parte di alcuni stati membri, i quali non hanno ottemperato agli obblighi previsti. Lo sforzo militare di molti paesi europei all’interno dell’Alleanza Atlantica, inoltre, ha concorso nel mancato adempimento degli obblighi. Cfr. Sven Biscop, *European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance*, EUIDEA Policy paper, n. 1, 5 maggio 2020, pp. 6-7.

Annual Review on Defence e la National Implementation Plan, entrambe avviate con il fine di chiarire il contributo ed identificare le diverse priorità dei 25 stati membri, hanno portato ulteriori difficoltà nella realizzazione della PESCO. Il secondo problema è in relazione alla natura intergovernamentale della Pesc, soprattutto quando si parla del settore della difesa. La regola dell'unanimità<sup>10</sup> in seno al Consiglio europeo, infatti, rappresenta infatti il grande limite che ha sempre frenato le azioni comuni nell'ambito della difesa e sicurezza. Con riferimento alla PESCO, il problema quindi sorge in quanto essa non è vista come uno strumento utile per creare un terreno comune fra i diversi stati, quanto più come un'opportunità di rafforzamento dei settori di difesa nazionali. Seppur i 20 obiettivi<sup>11</sup> identificati dalla PESCO per rafforzare la difesa comune siano vincolanti, continuano spesso a non essere rispettati oppure o ignorati<sup>12</sup>.

È necessario, dunque, soprattutto in risposta alla crisi del COVID-19, cercare di fornire nuovi input più forti e strutturati alla PESCO, che in questo momento si trova senza una bussola. È proprio su questa falsariga che nasce la proposta tedesca di creare un cd. "Strategic Compass" per la politica di difesa europea<sup>13</sup>. Questa nuova iniziativa, lanciata formalmente il 16 giugno 2020, mira a creare un nuovo programma di due anni basato sull'analisi comune delle minacce esterne all'UE, andando a creare una vera e propria cultura della difesa. In particolare, quest'ultimo obiettivo sarebbe di certo un ottimo modo per risolvere il problema della non conformità menzionato precedentemente. Lo Strategic Compass cercherà di focalizzarsi e rafforzare quattro ambiti principali: gestione delle crisi, resilienza, capacità e cooperazione tra gli stati membri<sup>14</sup>. Un programma così temerario ben si potrà affiancare ai pilastri sui quali, secondo l'Alto Rappresentante Josep Borrell, la difesa europea dovrà basare la risposta al COVID-19: cooperazione, solidarietà, reattività, capacità e preparazione<sup>15</sup>. La nascita dello Strategic Compass fa dunque ben sperare per un futuro rafforzamento della PESCO, nonostante il budget prefissato non sia così importante. Il percorso dei due anni, inoltre, inizierebbe

---

<sup>10</sup> V. <https://bit.ly/3cn8MoE>.

<sup>11</sup> Cfr. European Defence Agency, *Binding Commitments*, in <https://bit.ly/3k38c0o>.

<sup>12</sup> Cfr. Sven Biscop, *European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance*, cit., p. 7-9.

<sup>13</sup> Cfr. Germany's Presidency of the Council of the European Union, *Strategic Compass: Developing strategic principles*, 25 agosto 2020, in <https://bit.ly/2HhGy0U>.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Cfr. European External Action Service, *COVID-19 -Lessons and Implications for EU Security and Defence*, 12 maggio 2020, Bruxelles, in <https://bit.ly/2Iy5bqP>.

sotto l'egida della presidenza tedesca e finirebbe durante la presidenza francese del 2022, acquistando anche un forte valore sul piano simbolico.

### ***Il rapporto tra Ue e NATO: un freno allo sviluppo della PESCO***

Nell'approfondire le politiche europee in materia di sicurezza e difesa, risulta impensabile non analizzare il rapporto tra l'Ue e il maggiore attore nella sicurezza del Vecchio Continente, la North Atlantic Treaty Organization (NATO). Un legame che, seppur volto ad una cooperazione tra le due istituzioni, in più di un'occasione si è indirizzato verso una competizione funzionale, sollecitata anche da spinte interne che propendono verso una o l'altra organizzazione.

Il principale fautore di una difesa europea slegata dalla NATO è certamente il Presidente francese Emmanuel Macron, che in più di un'occasione ha sottolineato alcune problematiche presenti nell'Alleanza Atlantica, arrivando a definirla “in stato di morte cerebrale” in un'intervista al *The Economist*<sup>16</sup> e supportando l'idea di una indipendenza strategica da Washington con la creazione di forze armate europee<sup>17</sup>. Quest'ultimo si è spesso scontrato con il Presidente statunitense Donald Trump<sup>18</sup>, ma anche con la Cancelliera tedesca Angela Merkel, la quale ha più volte ribadito la centralità della NATO nella difesa europea<sup>19</sup>.

I progetti del Presidente francese stanno incontrando però le resistenze degli altri paesi europei, che pur sottolineando la necessità di sviluppare maggiormente una difesa europea efficiente, dall'altro lato non intendono declassare la NATO dal suo ruolo di principale attore per la sicurezza del continente<sup>20</sup>. Non solo: la stessa Ue non sembra voler seguire i piani di Macron, continuando piuttosto a ricercare una collaborazione con l'Alleanza Atlantica, definita un “pietra miliare” dalla stessa von der Leyen<sup>21</sup> e dalla

---

<sup>16</sup> Cfr. *The Economist*, *Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead*, 7 novembre 2019, in <https://econ.st/2TensvB>.

<sup>17</sup> Cfr. Rym Momtaz, *Macron calls on Europe to quit dependency on US arms*, Politico, 29 settembre 2020, in <https://politi.co/3majgcD>.

<sup>18</sup> Cfr. BBC, *Nato summit: Trump blasts Macron 'brain dead' comments as 'nasty'*, 3 dicembre 2019, in <https://bbc.in/37vrCaB>.

<sup>19</sup> V. Bundesregierung, *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament*, Strasburgo, 13 novembre 2018, in <https://bit.ly/35sfNiM>.

<sup>20</sup> Cfr. David M. Herszenhorn, Rym Momtaz, *Allies unite to defend NATO — against Macron*, Politico, 3 dicembre 2019, in <https://politi.co/34lqa92>.

<sup>21</sup> Cit., p. 19.

strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione.<sup>22</sup> Diversi studi hanno infatti dimostrato come una separazione della difesa europea dalla NATO (e di conseguenza dagli Stati Uniti) non avrebbe le capacità per portare avanti la sicurezza collettiva dei paesi europei, non avendo inoltre nemmeno importanti abilità nella gestione delle crisi<sup>23</sup>. Si paventa piuttosto l'idea di portare avanti il principio di un “pilastro europeo” all'interno dell'Alleanza, nel quale gli sviluppi della difesa europea possano essere complementari alla NATO<sup>24</sup>. Pur con alcune preoccupazioni provenienti da Washington<sup>25</sup>, lo sviluppo della PESCO rappresenta certamente un'opportunità per gli Stati Uniti di vedere il “pilastro europeo” ergersi e supportare in maniera efficiente l'Alleanza Atlantica, in linea con le richieste statunitensi di un aumento della spesa nella difesa, fissata al 2% in relazione al PIL, come concordato in sede NATO<sup>26</sup>. Il percorso sembra avviato, con 38 su 47 progetti attuali PESCO che corrispondono alle priorità dell'Alleanza. Capacità che, come evidenziato, saranno rese disponibili non solo per operazioni dell'Unione, ma anche per operazioni NATO e nazionali<sup>27</sup>.

### ***Conclusioni***

Gli eventi del 2020 dovrebbero spronare ancor di più gli stati membri a sforzarsi maggiormente ad avere una cooperazione ancora più stringente ed investire ulteriormente in progetti come la PESCO. Lo stesso Borrell, ben prima della epidemia, aveva definito la PESCO come uno strumento molto potente per la difesa europea, la quale comunque deve continuare ad avere una sinergia totale con la NATO<sup>28</sup>. L'impegno e la “cultura alla conformità” devono diventare i capisaldi degli stati Ue se si vuole sfruttare appieno il potenziale della PESCO, aumentando proporzionalmente al budget disponibile.

---

<sup>22</sup> Cìt., Consiglio dell'Unione europea, *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, p. 16.

<sup>23</sup> V. European Court of Auditors, *Review No 09/2019: European defence*, 12 settembre 2019.

<sup>24</sup> Cfr. Jens Ringsmose, Mark Webber, *No time to hedge? Articulating a European pillar within the Alliance*, NDC Policy Brief no. 5 – March 2020, NATO Defense College.

<sup>25</sup> V. David B. Larter, Sebastian Sprenger, *Despite US complaints, top NATO general says he's working closely with the EU on military projects*, Defense News, 16 dicembre 2019, in <https://bit.ly/3kzvOKp>.

<sup>26</sup> V. NATO, *The Wales Declaration on the Transatlantic Bond*, 5 settembre 2014, in <https://bit.ly/3kpuFVt>.

<sup>27</sup> Cfr. EU-NATO Councils, *Fifth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 16 giugno 2020, in <https://bit.ly/2HiO5NG>.

<sup>28</sup> V. Josep Borrell, *Strengthen Europe, as a partner*, European Defence Matters, Issue 18, 2019, pp. 5-7, in <https://bit.ly/2TkPkOs>.

La pandemia ha certamente scosso la difesa europea in tutti i suoi settori, ma non per questo non può rappresentare un'opportunità. Parafrasando Jiří Šedivý, numero uno della European Defence Agency: ora, più di prima!<sup>29</sup>

---

JACOPO SCIPIONE. Laureato in Giurisprudenza, Master di II livello in Studi Europei. Autore di numerosi articoli sull'Unione europea, il Medio Oriente ed il digitale, ha collaborato con *Geopolitica.info*, *Opinio Juris – Law & Politics Review*, e la *NATO Defense College Foundation*. È stato Policy and Project Officer presso l'*Union of European Federalists* (UEF) a Bruxelles, occupandosi del management di progetti europei. Attualmente lavora per il *Gruppo ECP*, società di consulenza con sede a Roma. È altresì membro del comitato esecutivo del *CSI – Centro Studi Internazionali*.

FRANCESCO GENEROSO. Laureato in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", con una tesi in Diritto Internazionale focalizzata su terrorismo e risposta al fenomeno della NATO, è attualmente iscritto al corso magistrale in Relazioni Internazionali della stessa Università. Autore di numerose pubblicazioni e articoli, per riviste quali *Airpress* di *Formiche*, *Opinio Juris – Law & Politics Review*, *Atlantico Quotidiano* e la newsletter mensile del *Think Tank Trinità dei Monti*, è inoltre membro del comitato esecutivo del *CSI – Centro Studi Internazionali*, think-tank con sede a Napoli, Research Fellow presso il *Think Tank Trinità dei Monti* di Roma, e infine Responsabile Comunicazione e Relazioni Esterne per la *Youth Atlantic Treaty Association Italy* (YATA Italy).

---

Si precisa che le opinioni esposte nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers #CASD2020, sono attribuibili esclusivamente agli autori e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.



---

<sup>29</sup> Cfr. Jiří Šedivý, *Now, more than ever*, *European Defence Matters*, Issue 19, 2020, p. 4, in <https://bit.ly/2FRiba3>.