

Programmi PESCO ed EDF: il necessario *trade-off* tra priorità strategiche e contrazioni di budget

Paolo Crippa

La Commissione Europea, con l'intento di destinare il maggior numero di risorse possibili a favore del piano straordinario di aiuti economici noto come 'Recovery Fund', ha ridotto significativamente i fondi per la Difesa per il periodo 2021-2027. Contestualmente, gli Stati membri, alle prese con la gestione di una crisi sanitaria ed economica senza precedenti, potrebbero diminuire il proprio contributo economico a favore dei programmi PESCO. Tali fattori rischiano di causare una seria battuta d'arresto per la cooperazione in materia di sicurezza e Difesa, in un momento in cui l'Europa è alla ricerca di una maggiore autonomia strategica per far fronte ad un mondo post-Covid sempre più complesso e sfidante. Occorre dunque lavorare sinergicamente per preservare le basi di collaborazione attualmente in essere, valutando al contempo costi e opportunità. I principali Paesi europei, tra cui l'Italia, dovrebbero farsi promotori di una riflessione collettiva, che rilanci il livello di ambizione della Difesa europea in un momento di grande fragilità e incertezza.

L'attuale pandemia di Covid-19 pone l'Unione Europea di fronte a una sfida senza precedenti da un punto di vista sia economico che politico. Tanto ai Paesi membri quanto alle istituzioni comunitarie viene richiesto un enorme sforzo di razionalizzazione delle risorse, da far confluire in strumenti utili a contrastare gli effetti nefandi della pandemia sull'economia e sulla società. Contemporaneamente, l'Unione Europea è entrata in una fase storica nuova, connotata da una forte volatilità non soltanto economica, ma anche e soprattutto geopolitica. Da un lato, per Bruxelles persiste il rischio di trovarsi schiacciata all'interno della competizione USA-Cina, di cui ha già sofferto gli effetti della guerra commerciale e del riposizionamento degli interessi strategici americani lontano dall'area EMEA (Europe-Middle East-Africa).¹ Dall'altro,

¹ MERICS, *Europe's position in the US-China trade conflict*, 25 maggio 2020, <https://merics.org/en/short-analysis/europes-position-us-china-trade-conflict-its-exports-stupid>, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

è chiamata ad affrontare sfide securitarie inusitate e in rapida evoluzione, quali quelle poste dalla rinnovata assertività della Federazione Russa,² da una politica estera turca in continua espansione³ e da un Mediterraneo allargato sempre più complesso e sempre meno sicuro. Attualmente l'Unione Europea vive nel paradosso esistenziale di dover rispondere urgentemente all'esigenza di creare una linea di politica estera e di difesa comune, trovandosi contemporaneamente in una situazione emergenziale che gli impedisce di dotarsi degli strumenti necessari per poterla sviluppare, ed eventualmente implementare.

Il raggiungimento della cosiddetta 'autonomia strategica', forte imperativo nel mondo post-Covid, passa irrimediabilmente per la creazione di una vera Difesa europea.⁴ Dopo lunghi periodi di dilazioni e temporeggiamenti, negli ultimi cinque anni il dibattito sulla costruzione della Difesa europea ha ripreso vigore, dando vita ad una serie di importanti iniziative, dall'inaugurazione dell'European Defense Fund (EDF)⁵ al rafforzamento del ruolo della European Defense Agency (EDA),⁶ fino all'avvio dei primi round di progetti all'interno della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO).⁷ A testimonianza della rinnovata attenzione per tale dossier, la Commissione Von der Leyen, insediatasi nel corso del 2019, ha fin da subito palesato il suo interesse

² Come testimonia il prolungamento del regime sanzionatorio europeo nei confronti di Mosca. Vedasi: Consiglio Europeo, *Russia: The EU prolongs economic sanctions for another six months*, 17 dicembre 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/17/russia-the-eu-prolongs-economic-sanctions-for-another-six-months/>, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

³ Vedasi, ad esempio, la recente diatriba greco-turca: Euronews, *Calls growing for EU sanctions against Turkey over actions in Eastern Mediterranean and Cyprus*, 15 ottobre 2020, <https://www.euronews.com/2020/10/15/calls-growing-for-eu-sanctions-against-turkey-over-actions-in-eastern-mediterranean-and-cy>, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

⁴ Nonostante la Difesa ne sia una fondamentale componente, il concetto di 'autonomia strategica' europea è piuttosto ampio e spazia dalla politica estera alla sicurezza, dalle nuove tecnologie all'energia. Per approfondire il concetto e le sue implicazioni: European External Action Service (EEAS), *Why European strategic autonomy matters*, 3 dicembre 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonomy-matters_en, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

⁵ Commissione Europea, *A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities*, 7 giugno 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1508, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

⁶ European Defence Agency (EDA), *Strengthen Europe, as a partner*, 2019, <https://eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/josep-borrell-member-states-need-to-make-the-most-out-of-the-new-eu-defence-tools>, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

⁷ Consiglio Europeo, *Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio avvia 13 nuovi progetti PESCO*, 12 novembre 2019, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/11/12/defence-cooperation-council-launches-13-new-pesco-projects/>, ultimo accesso: febbraio 2021.

nel promuovere lo sviluppo del comparto Difesa & Aerospazio, annunciando una DG ad hoc e proponendo un rafforzamento del budget dell'EDF.⁸ Se tali iniziative avevano cominciato a consentire alla neonata Difesa europea di muovere i primi passi nella giusta direzione, l'avvento della pandemia e la conseguente crisi economica rischiano di segnare un'importante battuta d'arresto che, se non fungerà da innesco per una profonda riflessione strutturale a livello comunitario, rischia di vanificare gli sforzi sinora intrapresi.

Frutto di numerose e dense consultazioni, l'approvazione del piano di sostegno noto come 'Recovery Fund', il pacchetto di aiuti economici straordinari per i Paesi più colpiti dal nuovo coronavirus,⁹ ha avuto tra le conseguenze anche il drenaggio di risorse precedentemente stanziata dalla Commissione Europea a favore diversi programmi. Conseguentemente, la proposta di budget pluriennale dell'attuale Commissione Europea (Multiannual Financial Framework – MFF) per il periodo 2021-2027 prevede considerevoli tagli alla voce Difesa. Il budget dell'EDF passa dai 11,453 miliardi previsti nella proposta di maggio 2018 a 7,014 miliardi (-39%). Alla Military Mobility sono stati assegnati invece 1,5 miliardi, il 74% in meno rispetto al previsto, mentre all'iniziativa European Peace Facility (EPF), volta a finanziare lo sviluppo capacitivo delle Forze Armate di alcuni Paesi partner, sono stati assegnati 5 miliardi, a fronte di un taglio del 46%.¹⁰ Tale rimodulazione di risorse non può che presupporre un ridimensionamento generale delle ambizioni europee in ambito Difesa. Da un lato, tale taglio rischia di dilatare enormemente i tempi per la realizzazione di un progetto di grande importanza strategica per l'UE, quale la mobilità militare, dove si riscontra

⁸ Parlamento Europeo, *The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024*, gennaio 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI\(2020\)646148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf), ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

⁹ Il 'Piano per la Ripresa dell'Europa', spesso chiamato 'Recovery Fund', è lo strumento individuato dalla Commissione Europea e approvato dal Parlamento Europeo per rilanciare le economie dei Paesi europei più colpiti dalla pandemia di Covid-19. Si tratta di un pacchetto di stimoli economici, che si articola in prestiti garantiti e finanziamenti a fondo perduto. All'interno del Piano si inserisce l'iniziativa 'NextGenerationEU', uno strumento di ripresa temporaneo da 750 miliardi di euro che consentirà alla Commissione di ottenere fondi sul mercato dei capitali da reinvestire negli Stati beneficiari. Maggiori dettagli sulla pagina informativa della Commissione Europea: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

¹⁰ Commissione Europea, *2021-2027 long-term EU budget & Next Generation EU*, 17 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en, ultimo accesso: 22 ottobre 2020.

peraltro un importante gap strutturale. Dall'altro rischia di disincentivare da subito gli Stati membri ad usufruire del *framework* PESCO per lo sviluppo di capacità militari congiunte, dal momento che potranno beneficiare di minori contributi EDF.

Ad oggi sono stati avviati tre round di progetti PESCO, nati con l'intento di gettare le basi per una sempre più profonda collaborazione militare tra Paesi membri, sia a livello industriale che a livello di sviluppo capacitivo. Il 6 marzo 2018, il Consiglio ha adottato il primo set di 17 progetti, mentre altri 17 sono stati aggiunti nel novembre 2018 e un terzo set di 13 progetti è seguito il 20 novembre 2019, portando il totale a 47. L'Italia è attualmente impegnata in 34 di essi, di cui 9 a guida nazionale e 25 cui prende parte in qualità di partecipante (15) o di osservatore (10).¹¹ All'interno di tale antologia trovano spazio progetti di natura più 'ausiliaria' ed altri di maggiore rilevanza strategica. Tra questi ultimi ricordiamo, ad esempio, il pacchetto per rafforzare la sicurezza marittima e dei porti (HARMSPRO), lo 'Strategic C2 System', volto a migliorare il sistema di *decision making* militare, il progetto Helicopter Hot and High Training (H3 Training), il cosiddetto 'drone europeo' European MALE RPAS, lo sviluppo di piattaforme innovative ad alta quota per compiti ISR, nonché il progetto per lo sviluppo delle nuove corvette europee 'European Patrol Corvette' (EPC). Da una disamina dell'elenco si nota come, eccezion fatta per alcuni casi, tra cui l'Eurodrone e le EPC, la maggior parte dei programmi non riguarda lo sviluppo di capacità essenziali o di grande impatto industriale. Progetti ambiziosi, quali possono essere il caccia di 6° generazione o il futuro MBT europeo, si collocano infatti al di fuori del perimetro PESCO. Se tale approccio graduale e sperimentale era funzionale a sondare il terreno di una cooperazione industriale europea ai suoi albori, le particolari circostanze attuali potrebbero portare alcuni Stati partner a ritenere superfluo, o quantomeno procrastinabile, il proprio contributo economico ai progetti PESCO. Ciò, plausibilmente, andrà a particolare sfavore dei Paesi più piccoli, dotati di un'industria nazionale che non può sopperire da sola ad eventuali mancanze, per i quali la collaborazione con Paesi terzi più sviluppati era l'unica via per colmare alcuni gap fondamentali.

¹¹ European Defence Agency (EDA), *Current list of PESCO projects*, 2020, [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)/current-list-of-pesco-projects](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO)/current-list-of-pesco-projects), ultimo accesso: 20 ottobre 2020.

Oggi, la Commissione Europea, e in particolare il direttore dell'EDA, Jiří Šedivý, esortano i singoli Stati a mantenere i propri impegni all'interno della PESCO, per non sprecare il lavoro svolto sinora. Šedivý, a sostegno del suo appello, ha più volte ricordato come la PESCO si muova nella direzione di una maggiore razionalizzazione delle risorse, con ingenti risparmi per gli Stati che vi partecipano.¹² Tuttavia, i vantaggi sul lungo periodo prodotti dalla Cooperazione Strutturata Permanente potrebbero scontrarsi con le esigenze a breve termine dei singoli Paesi. Dunque, qualora fosse necessario operare un taglio basato su *trade-off* costi/opportunità, occorrerebbe procedere con una revisione coordinata dell'intero *framework*, coinvolgendo tutti i Paesi partecipanti. La fuoriuscita dei singoli Stati dal meccanismo di cooperazione in maniera disordinata, infatti, andrebbe a generare profondi squilibri ed inefficienze. A fronte di un contesto emergenziale che presuppone una contrazione del budget disponibile, risulterebbe più utile concentrare i finanziamenti sui programmi di maggiore rilievo strategico, sempre in ottica comunitaria, posponendo l'avvio degli altri ritenuti 'minori'. In tal modo, senza ridimensionare eccessivamente il livello di ambizione, si andrebbe a tutelare la base di collaborazione che è stata creata con grande sforzo in questi ultimi anni.

Allargando un po' lo sguardo, per inserire la Difesa europea in un quadro più ampio, si osserva come gli Stati europei, negli ultimi anni, abbiano quasi tutti aumentato le spese militari e gli investimenti nel settore Difesa.¹³ Da un lato per far fronte ai nuovi profili di minaccia, eterogenei e in rapida evoluzione, dall'altro per cercare di ottemperare all'impegno del 2% di spesa militare/PIL imposto dalla NATO.¹⁴ Per alcuni Paesi, non ultimi Francia e Germania, tale tendenza si potrebbe rafforzare ulteriormente nel mondo post-Covid, qualora trovi conferma la volontà di investire nell'industria militare nazionale, un settore ad altissimo contenuto tecnologico nonché volano per le loro economie. Il trend a cui si potrebbe assistere nei prossimi anni è dunque un

¹² European Defence Agency (EDA), *Chief Executive opinion editorial: Now, more than ever*, 17 luglio 2020, <https://eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2020/07/17/now-more-than-ever>, ultimo accesso: 21 ottobre 2020.

¹³ NATO, *Defense expenditure of NATO countries*, 21 ottobre 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178975.htm, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

¹⁴ NATO, *Funding NATO*, 4 gennaio 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm, ultimo accesso: 8 febbraio 2021.

progressivo aumento degli investimenti per la Difesa dei singoli Stati, a stimolo della ripresa economica e a protezione delle capacità industriali nazionali, recuperando risorse anche dai programmi di cooperazione europea. Tale soluzione, per quanto logica nel breve termine, risulta dannosa in un'ottica di lungo periodo. Da un lato si tratterebbe di una scelta anti-economica, dal momento che, come ricordava Šedivý,¹⁵ iniziative europee come la PESCO contribuiscono ad una maggiore razionalizzazione delle risorse. Dall'altro, minerebbe il percorso verso il conseguimento dell'autonomia strategica europea.

Ci si trova dunque di fronte ad un importante bivio. O la Difesa Europea, nelle sue diverse articolazioni, diventa lo strumento principe per lo sviluppo delle capacità militari primarie dei Paesi membri, oppure rischia di tramutarsi in qualcosa di superfluo. In un momento di crisi come quello attuale, che richiede forti investimenti, tornare a politiche di nazionalismo industriale che si muovono in controtendenza rispetto alle ambizioni comunitarie significa riportare indietro le lancette e creare profondi squilibri, economici e di potere, che rischiano di compromettere il quadro collaborativo europeo. A tal riguardo l'Italia, di concerto con i principali Paesi promotori della Difesa europea, se da un lato deve difendere e stimolare il proprio comparto industriale in un momento di grande fragilità, deve dall'altro farsi portavoce di una profonda riflessione circa le ambizioni della Difesa europea nel mondo post-Covid. Non si tratta di un ideale da perseguire, ma di un'urgenza non più differibile.

PAOLO CRIPPA è analista responsabile del Desk Difesa & Sicurezza del Ce.S.I. Dopo la Laurea in Lettere ottenuta con lode presso l'Università di Bologna, nel 2018 ha conseguito con lode la Laurea Magistrale in Scienze Internazionali e Diplomatiche presso la stessa, trascorrendo un periodo di studio presso l'Université Panthéon-Sorbonne di Parigi. Ha inoltre collaborato, in qualità di Research Intern, con la società di Open Source Intelligence Wikistrat Inc. e con il Center for Political-Military Analysis dell'Hudson Institute. È commentatore radiofonico e televisivo per TgCom, ClassTv CNBC, Radio Vaticana, Radio24, Formiche, Airpress, Startmag,

¹⁵ European Defence Agency (EDA), *Chief Executive opinion editorial: Now, more than ever*, 17 luglio 2020, <https://eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2020/07/17/now-more-than-ever>, ultimo accesso: 21 ottobre 2020.

Defense News. I suoi ambiti di ricerca riguardano lo sviluppo delle dottrine militari, l'evoluzione della guerra ibrida e la proliferazione di tecnologie militari emergenti (droni e intelligenza artificiale).

Si precisa che le opinioni espresse nel presente elaborato, ricevute e rese disponibili nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers #CASD2020, sono attribuibili esclusivamente all'autore e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.

