



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI



DIFESA EUROPEA TRA SFIDE E PROSPETTIVE

Di Alessandra Giada Dibenedetto
Maggio 2019



Il processo volto alla creazione di una Difesa europea ha sicuramente ricevuto una forte accelerazione negli ultimi due anni e si presenta oggi come un progetto notevolmente più solido seppure ancora in fase di definizione. Alla base di questa rinnovata volontà di modellare una Difesa comune vi sono, di certo, delle necessità di stampo securitario rilevanti, si pensi al terrorismo, all'inasprirsi delle minacce di tipo ibrido o all'instabilità di alcuni scenari come quello del fronte meridionale, ma anche dei forti stimoli ricevuti sia da Londra che da Washington. Se da un lato l'ombra della Brexit potrebbe tagliare fuori dall'attuale quadro difensivo dell'UE un attore decisamente importante sia in termini di capacità operative che di industria del settore; dall'altro la Gran Bretagna è sempre stata il principale oppositore alla creazione di una Difesa comune; quindi, una sua parziale uscita di scena ha facilitato il dialogo in merito all'interno dell'Unione. Oltreoceano, invece, la rigida postura assunta dal Presidente statunitense nei confronti dell'Europa ha messo la stessa con le spalle al muro. Nel dettaglio, Donald Trump ha, sin dai primi momenti della sua Presidenza, richiesto agli Stati europei di assumersi maggiore responsabilità in termini di Difesa e, quindi, di incrementare la propria spesa militare e, al contempo, diminuire la dipendenza dall'ombrello securitario che gli Stati Uniti hanno sempre garantito all'Europa.

L'Unione Europea ha quindi fatto di necessità virtù e ha introdotto quello che può essere definito il principale vettore della strategia UE in materia di Difesa: la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO). Quest'ultima è stata formalmente avviata l'11 dicembre 2017 e vede la partecipazione di 25 Stati membri (dato che l'adesione è su base volontaria, hanno deciso di rimanervi fuori la Danimarca, Malta e, ovviamente, la Gran Bretagna). L'obiettivo alla base della PESCO è di aumentare gli investimenti per la Difesa in Europa e sviluppare congiuntamente nuove capacità ed equipaggiamenti da mettere a disposizione di operazioni militari condotte sotto l'egida dell'Unione, ma anche di altre organizzazioni internazionali. Evidentemente, lo scopo ultimo di tale iniziativa è ridurre le duplicazioni all'interno della pletora di assetti militari dei Paesi europei e, allo stesso tempo,

“Alla base di questa rinnovata volontà di modellare una Difesa comune vi sono delle necessità di stampo securitario rilevanti, ma anche dei forti stimoli ricevuti sia da Londra che da Washington.”

evitare gli sprechi nonché favorire un migliore stanziamento delle risorse finanziarie disponibili. Ad oggi, la PESCO conta un totale di 34 progetti che spaziano tra tutti e cinque i domini operativi della Difesa (aereo, terrestre, navale, spaziale e cibernetico) e coprono anche altri aspetti correlati come la formazione e le strutture logistiche e di supporto. Vale certamente la pena citare due di quelli che posso essere definiti come i progetti più ambiziosi che verranno realizzati in ambito PESCO e che sono il velivolo a pilotaggio remoto 'EUROMALE' e la mobilità militare all'interno dell'Unione Europea. Il primo ha capacità di raccolta di informazioni, sorveglianza e ricognizione a quote intermedie e a lungo raggio e verrebbe, quindi, utilizzato a partire probabilmente dal 2025 per missioni a supporto di operazioni UE o di altre organizzazioni internazionali. Il Paese che detiene la leadership del programma è la Germania che viene affiancata da Italia, Francia, Spagna e anche dalla Repubblica Ceca. La partecipazione di Praga evidenzia il carattere inclusivo dell'iniziativa che, come d'altronde anche tutti gli altri progetti PESCO, dovrebbe lasciare spazio anche ad industrie del settore meno consolidate che però possono contribuire con il proprio know-how e possono perfezionarsi grazie ad una stretta collaborazione con controparti forti di una maggiore esperienza. Il secondo citato progetto PESCO, a cui partecipano ben 24 Stati, Italia inclusa, mira a migliorare e facilitare la mobilità militare sul territorio europeo e quindi gli spostamenti delle truppe. Al fine di raggiungere tale obiettivo, l'iniziativa affronta una serie di questioni legate ai movimenti del personale e dei mezzi militari quali la realizzazione di infrastrutture adeguate e ad uso sia civile sia militare, la revisione delle norme relative al trasporto militare transfrontaliero e lo snellimento delle attuali lunghe procedure burocratiche.

Tra i 25 Stati parte della PESCO l'Italia è sicuramente uno dei più importanti contributori: Roma figura in 21 progetti comuni e ha la leadership in 7 di essi. Di fatto, l'Italia è stata tra i Paesi promotori del processo di integrazione europea nel campo della Difesa al fine di rilanciare l'industria militare dell'UE e fare sì che l'Europa possa garantire sicurezza in autonomia ai propri cittadini e territori.

***“Ad oggi, la PESCO
conta un totale di 34
progetti che
spaziano tra tutti e
cinque i domini
operativi della
Difesa e coprono
anche altri aspetti
correlati come la
formazione e le
strutture logistiche e
di supporto.”***



Parte integrante del quadro della nascente Difesa europea nonché importante tassello per lo sviluppo dei progetti PESCO è il Fondo Europeo per la Difesa (EDF). Quest'ultimo fornisce incentivi finanziari agli Stati membri, anche in ambito PESCO, per promuovere la cooperazione sia nella fase di ricerca che in quella di sviluppo di nuove capacità militari. Per gli anni 2021-2027 è stato proposto, a giugno 2018, un budget di 13 miliardi di euro suddiviso in 4,1 miliardi per la fase di ricerca e 8,9 miliardi di euro per quella di sviluppo che andranno a supportare gli sforzi dei singoli Paesi. Dopo una fase di revisione e dibattito, le Istituzioni europee a febbraio di quest'anno hanno approvato l'accordo provvisorio sull'EDF che andrà ora al vaglio finale del Parlamento e del Consiglio. Come già era noto, a poter fruire dei fondi UE per la Difesa sono quei progetti collaborativi a cui partecipano almeno tre Stati membri e le decisioni in merito al finanziamento vengono prese d'accordo con le priorità di Difesa e sicurezza stabilite dall'UE, ma anche dalla NATO. Tuttavia, le nuove direttive approvate suggeriscono la possibilità che controllate di società di Paesi terzi stanziato nel territorio europeo possano attingere al fondo a condizione che gli interessi securitari e di Difesa dell'Unione non vengano messi a repentaglio. Di certo la vaghezza di tale nuova disposizione porta alla formulazione di varie interpretazioni e, quindi, lascia ampio spazio di manovra per decidere a quali entità non europee permettere di accedere all'EDF.

Sembra, quindi, che la nascente Difesa europea stia gradualmente prendendo una forma ancora più inclusiva che, se da un lato favorisce delle dinamiche cooperative più ampie e apre le sue porte ad un numero maggiore di attori, dall'altro deve giocare a garantire delle misure di bilanciamento adeguate ad assicurare un'equa inclusione di tutti quegli Stati che vogliono prenderne parte. D'altronde si sono già venuti a creare dei fenomeni competitivi che vanno ad intaccare la natura inclusiva e collaborativa del quadro di Difesa UE. Nel dettaglio, Francia e Germania hanno, sin dai primi momenti, rafforzato la propria relazione nel settore formando un asse strategico preminente. Con la firma a gennaio del trattato di Aquisgrana, Parigi e Berlino hanno, di fatto, stabilito un

“Le nuove direttive approvate suggeriscono la possibilità che controllate di società di Paesi terzi stanziato nel territorio europeo possano attingere al Fondo Europeo per la Difesa.”

nucleo di potere dominante al centro della Difesa europea attraverso il potenziamento e una maggiore collaborazione delle loro industrie militari. Non a caso i due Paesi tengono già le redini di numerosi progetti europei e costringono, di conseguenza, di altri Stati ad adattarsi e partecipare con un ruolo ancillare. Un esempio lampante di tale dinamica è uno dei progetti per il caccia europeo di sesta generazione, il Future Combat Air System (FCAS), sviluppato da Francia e Germania. Quest'ultimo viene al momento realizzato in parallelo al programma di Difesa europeo e apre timidamente ad altre industrie UE. La Spagna è riuscita a ritagliarsi uno spazio che risulta, tuttavia, nettamente inferiore rispetto alla presenza dominante di Dassault e Airbus; di fatto il contributo finanziario di Parigi e Berlino è di 65 milioni, mentre quello di Madrid sembrerebbe essere di solo 25 milioni di euro in due anni.

Trattasi, quindi, di una Difesa europea che ancora deve consolidarsi e che sta incontrando non pochi ostacoli sul proprio cammino. I recenti risultati del Consiglio Affari Esteri tenutosi a metà maggio aiutano a delineare lo stato dell'arte del progetto e a definire alcuni possibili scenari futuri. Anzitutto è stata espressa la volontà di accelerare lo sviluppo dei progetti PESCO al fine di avere dei risultati tangibili il prima possibile. Al riguardo è necessario ricordare che, una volta terminato l'anno corrente, non verranno accettate nuove proposte di progetti fino al 2021. In secondo luogo, se gli Stati membri stanno facendo dei piccoli progressi nell'aumentare la propria spesa per la Difesa, sicuramente dovrà incrementare il loro impegno nel garantire il rapido dispiegamento di forze quando necessario e l'interoperabilità delle stesse. Inoltre, ai margini del Consiglio Affari Esteri, i Paesi parte del progetto sulla mobilità militare hanno firmato un accordo volto ad armonizzare e facilitare le procedure di autorizzazione dei movimenti transfrontalieri in Europa. Seppure quello della mobilità militare è un progetto i cui risultati saranno visibili nel medio-lungo periodo, la firma di tale accordo segna un importante passo avanti e apre la strada ad ulteriori progressi in merito.

“I recenti risultati del Consiglio Affari Esteri tenutosi a metà maggio aiutano a delineare lo stato dell'arte del progetto e a definire alcuni possibili scenari futuri.”



Complessivamente, il recente incontro a Bruxelles è servito a supportare i Paesi parte del progetto di Difesa UE nel confrontarsi sui risultati raggiunti sino ad ora e a definire una roadmap futura. Tuttavia, ad animare la discussione è stato il tema dell'inclusione di Paesi terzi nell'orbita del progetto militare europeo. In particolare, proprio gli Stati Uniti, principali fautori della nascita di una Difesa UE, si dimostrano ora titubanti. Il dibattito è nato a seguito di una lettera inviata dall'Amministrazione Trump all'Alto Rappresentante Mogherini in cui vengono espressi dei dubbi sulla natura del progetto europeo di Difesa. Nel dettaglio, pare che gli Stati Uniti temano un'inutile competizione tra la Difesa UE e la NATO e la non-interoperabilità dei nuovi sistemi prodotti in ambito PESCO con quelli sviluppati sotto l'ombrello NATO. Inoltre, e soprattutto, il comparto Difesa statunitense chiede all'UE di permettere alle aziende militari nazionali di attingere ai nuovi fondi stanziati anche al fine di preservare la solida relazione esistente nel campo della Difesa tra gli Stati Uniti e i Paesi dell'Unione. Per di più, l'Amministrazione Trump non cela la possibilità di adottare contromisure nel caso in cui la richiesta non verrà accolta. La risposta europea è arrivata direttamente dall'Altro Rappresentante che ha ricordato la presenza di un "Buy American Act", ovvero una normativa di Washington che favorisce il mercato interno per le commesse pubbliche, ma l'assenza di un "Buy European Act" a voler evidenziare una evidente asimmetria: di fatto il mercato militare americano è molto più chiuso rispetto a quello europeo. Ad ogni modo, i Paesi UE dovranno esprimersi sul tema entro fine giugno e prendere una decisione circa la partecipazione di Paesi terzi; nel mentre è possibile delineare quello che può essere lo scenario più plausibile nonché benefico per gli interessi comunitari. Da quanto emerso fino a questo momento, pare che l'Unione voglia mantenere vaga la direttiva EDF sui Paesi non-EU al fine di avere abbastanza margine di manovra per decidere quali aziende di Stati terzi possano entrare nell'orbita della Difesa europea. Tuttavia, le prossime elezioni europee e i conseguenti nuovi bilanciamenti interni alle istituzioni potrebbero portare alla modifica dell'approccio finora adottato. In ogni caso, l'Europa dovrebbe negoziare un'apertura del mercato della Difesa europeo verso le aziende statunitensi con un

“Il comparto Difesa statunitense chiede all'UE di permettere alle aziende militari nazionali di attingere ai nuovi fondi stanziati.”

ridimensionamento del “Buy American Act”. Tale *do ut des* potrebbe portare alla creazione di una reale reciprocità nel settore.

Infine, sarebbe opportuno in primo luogo ricordare agli Stati Uniti che la Difesa europea nasce come progetto complementare alla NATO (e le dichiarazioni congiunte tra le due organizzazioni confermano tale volontà); e, in secondo luogo, suggerire all’Amministrazione Trump di evitare che dinamiche strettamente concorrenziali intralcino un progetto che farebbe assumere all’UE piena responsabilità della propria Difesa alleggerendo tale peso dalle spalle americane.

In conclusione, il progetto della Difesa UE si presenta come un puzzle i cui pezzi mancanti sono ancora numerosi. Le sfide ancora da affrontare, infatti, sono tante: da tendenze a collaborazioni di stampo bilaterale a pressioni provenienti da oltreoceano e qualche difficoltà a portare a termine i progetti avviati. Sicuramente gli Stati membri dovranno impegnarsi maggiormente per raggiungere i risultati desiderati e le Istituzioni europee dovranno adottare delle politiche che facilitino gli sforzi dei singoli Paesi, proteggano il mercato militare UE e mantengano stabili i rapporti con gli Stati terzi. Di certo i compiti assegnati non sono semplici, ma la buona riuscita del progetto europeo di Difesa porta con sé vantaggi securitari, economici e geopolitici per cui vale la pena investire e dedicare ogni sforzo.

“L’Europa dovrebbe negoziare un’apertura del mercato della Difesa europeo verso le aziende statunitensi con un ridimensionamento del “Buy American Act”.