

La PESCO e le decisioni di dicembre 2017 sulla difesa europea

Il 14 dicembre 2017 si è svolto a Bruxelles il Consiglio Europeo, che ha preso importanti decisioni sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), principalmente su tre aree: la creazione di una Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), gli sviluppi del Fondo Europeo per la Difesa; la cooperazione NATO-UE.

Come da prassi, il Consiglio Europeo ha confermato a livello di capi di Stato e di governo, le decisioni prese in altri consessi europei. Tra queste, assume particolare rilevanza la PESCO nata dall'iniziativa di alcuni Stati Membri, che hanno formalizzato la proposta, ai sensi dell'art.42.6 e 46 e il protocollo 10 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) attraverso la dichiarazione del 13 novembre 2017.

La dichiarazione sulla PESCO

In reazione alla notizia della vittoria del "Leave" al referendum sulla Brexit del giugno 2016, sfruttando la futura uscita dell'obiettore persistente britannico, gli Stati Membri dell'UE-27, in particolare Francia, Germania e Italia hanno deciso di dare nuovo impulso alla cooperazione in materia di difesa. La Commissione ha gestito le iniziative sui fondi per la difesa, mentre gli Stati Membri si sono concentrati sulle proposte di progetti di cooperazione nella difesa. Francia e Germania, soprattutto, sono state molto attive su questo fronte (Cfr.: precedenti edizioni dell'OSS).

Al Consiglio informale dei Ministri della Difesa del 18 maggio 2017, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, ha preannunciato l'accordo tra alcuni Stati Membri per il lancio di una PESCO, già per il Consiglio Europeo di giugno 2017. L'accordo, raggiunto attraverso incontri diplomatici tra gli Stati Membri interessati, riguardava la gestione organizzativa della struttura e le risorse fornite dagli Stati Membri. La struttura, secondo l'accordo, si basa su due livelli: il primo a livello del Consiglio dell'UE, per informare gli UE-27 sui progetti in corso, il secondo, a livello di progetto, con gli Stati partecipanti al singolo progetto in ambito PESCO per decisioni operative a tal riguardo.¹ Tale struttura è il risultato di un compromesso tra Francia e Germania, dove la prima voleva rafforzare la capacità decisionale e non diluire troppo la PESCO, mentre la seconda voleva una cooperazione "inclusiva" e all'interno del quadro istituzionale europeo. Il problema è che non tutti gli Stati Membri hanno gli stessi interessi per quanto riguarda la sicurezza nazionale. Infatti, se la Francia ha interessi globali, Germania e Italia hanno interessi regionali – come dichiarato nei recenti libri bianchi sulla difesa -, mentre altri paesi hanno interessi per una difesa territoriale, come i Paesi Baltici, e infine, un paese come il Belgio ha interessi sia per la difesa nazionale che per la sicurezza dell'Africa centro-occidentale. Per questo, non è facile mettere d'accordo tutti.

Inoltre, in base all'accordo, le capacità sviluppate attraverso la PESCO rimangono comunque di proprietà dello Stato partecipante alla PESCO che vi ha investito.

Le conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2017 hanno dato agli Stati Membri tre mesi per stilare *"una lista comune di criteri e impegni, con una tabella di marcia precisa e con meccanismi di valutazione specifici"*.

1 PESCO Factsheet http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_it/35780/Cooperazione%20strutturata%20permanente%20-%20PESCO%20-%20factsheet

Le fasi sono tre:

1. entro settembre, gli Stati intenzionati a partecipare hanno presentato un elenco di impegni comuni afferenti ai principali settori del protocollo 10 del TFUE, in particolare gli investimenti nella difesa, lo sviluppo della capacità e la prontezza operativa;
2. a questa segue una “notifica congiunta” al Consiglio dell’UE, che è stata resa, come è noto, il 13 novembre 2017.
3. entro fine 2017, il Consiglio dell’UE doveva ratificare a maggioranza qualificata la decisione sulla PESCO, attraverso il voto effettuato l’11 dicembre 2017.

In risposta alle richieste del Consiglio Europeo di giugno, il Consiglio franco-tedesco su difesa e sicurezza ha presentato, il 13 luglio 2017, la dichiarazione congiunta sulla Difesa (Cfr.: OSS 3/2017). La dichiarazione franco-tedesca, oltre a progetti concreti di armamento, contiene una propria visione per un programma ambizioso ma flessibile per la PESCO, che cerca di unire la visione francese di una struttura di difesa ambiziosa con l’approccio “inclusivo” tedesco. Francia e Germania hanno convenuto sulla trasformazione della PESCO in una “macchina a impegni” per cui gli Stati che intendono partecipare non dovranno possedere e fornire un alto livello di capacità e risorse operative, ma impegnarsi a raggiungere obiettivi ambiziosi. Secondo questa visione franco-tedesca, la PESCO diventa un processo più che un quadro istituzionale, ma con un approccio inclusivo, con l’obiettivo finale di incoraggiare un gruppo di Stati Membri ad aumentare i propri impegni in difesa e rafforzare il coordinamento delle loro politiche.²

Secondo la Francia, la PESCO è solo l’inizio, a settembre 2017 alla Sorbona, il presidente francese Emmanuel Macron ha suggerito che all’inizio del prossimo decennio potrebbe esistere “*una forza comune di intervento, un bilancio della difesa e una dottrina militare comune*” per cui la Francia, lo Stato Membro con la maggiore tradizione militare, mostrerà la via di una integrazione più profonda, decidendo tra le altre cose se e come mettere in comune anche la sua arma nucleare.³

Tra giugno e settembre sono stati presentati numerosi singoli progetti di cooperazione per la PESCO, sembra circa 50.

L’attesa per le elezioni presidenziali francesi e per le elezioni politiche tedesche ha fatto slittare la dichiarazione sulla PESCO a novembre.

Per cui, il 13 novembre, i ministri degli Esteri e della Difesa di 23 Stati Membri hanno firmato a Bruxelles, la “notifica congiunta” sulla PESCO. Gli Stati partecipanti si sono detti pronti a collaborare su tre punti: gli investimenti nella difesa, lo sviluppo di nuove capacità e la preparazione a partecipare insieme ad operazioni militari.

La struttura organizzativa conferma i due livelli, chiarendo che a livello politico, ovvero al livello di Consiglio, si prenderanno le decisioni di indirizzo. In Consiglio hanno diritto di voto solo gli Stati partecipanti alla PESCO e le decisioni sono prese all’unanimità, con l’eccezione delle decisioni a maggioranza qualificata sulla sospensione, ammissione o riammissione di Stati Membri a partecipare alla PESCO. Si sottolinea che gli impegni sono vincolanti, ma la partecipazione è volontaria e il processo decisionale è nelle mani dei governi.⁴

La “notifica congiunta” è stata firmata da 23 Stati Membri: Austria, Belgio, Bulgaria, Rep. Ceca, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.⁵

2 Alice Billon-Galland e Martin Quencez “La Pesco e l’asse franco-tedesco” in Formiche, 13 novembre 2017 <http://formiche.net/2017/11/13/pesco-francia-germania/>

3 Beda Romano “Nasce «PeSCo», nuova cooperazione militare Ue per la difesa europea” il Sole 24 ore, 12 novembre 2017 <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2017-11-12/nasce-pesco-nuova-cooperazione-militare-ue-la-difesa-europea-105722.shtml?uid=AEtXJp9C>

4 PESCO factsheet

5 Comunicato Stampa “Defence cooperation: 23 member states sign joint notification on the Permanent Structured Cooperation (PESCO)” 13 novembre 2017 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/>

Il 7 dicembre, prima del voto nel Consiglio dell'UE, hanno aderito anche Irlanda e Portogallo, rimanendo esclusa solo Malta, per ragioni costituzionali, sono quindi 25 gli Stati partecipanti alla PESCO.⁶

Rimangono fuori Regno Unito, che comunque ha dichiarato più volte di voler partecipare alle iniziative europee per la difesa anche dopo la Brexit nel marzo 2019 e la Danimarca, che ha un *opt-out* in materia di PSDC, quindi non partecipa.⁷ Per lasciare una porta aperta al Regno Unito, "eccezionalmente" anche Stati terzi potranno essere invitati a partecipare ad alcuni progetti se "forniranno un valore aggiunto sostanzioso", ma non avranno comunque potere decisionale nella governance della PESCO.⁸

Secondo il *Financial Times*, la questione fondamentale è se la Francia sarà d'accordo con una partecipazione in massa ai progetti, considerato che vuole progetti molto ambiziosi. L'analista slovacco, Tomas Valasek, attualmente direttore di Carnegie Europe, ha affermato che l'ampia partecipazione alla PESCO dovrebbe contribuire a far diminuire i costi per unità dei progetti collaborativi di armamento e a mantenere saldo l'impegno degli Stati Partecipanti a investire nella difesa. Potrebbero sorgere tensioni secondo Valasek, nel caso in cui sorgano iniziative parallele bilaterali, multinazionali o in ambito NATO al di fuori della PESCO.⁹ A tal riguardo, la Germania sta sviluppando una preferenza per la UE piuttosto che per la NATO a causa della richiesta dell'amministrazione Trump di soddisfare l'obiettivo NATO di spendere almeno il 2% del Pil nel bilancio della Difesa. Obiettivo che più volte il cancelliere Merkel ha indicato come una tendenza all'incremento più che una mera percentuale da raggiungere.¹⁰

La PESCO è collegata a due strumenti. Il primo è la Revisione coordinata annuale sulla Difesa (CARD) effettuata dall'Agenzia europea per la difesa (EDA), che attraverso un monitoraggio sistematico dei piani di spesa nazionali per la difesa analizza efficienze e inefficienze nelle spese militari nazionali ed europee per individuare le nuove iniziative di cooperazione possibili.

Il secondo strumento è finanziario: il Fondo europeo per la Difesa, istituito dalla Commissione attualmente in fase di applicazione nell'ambito del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (DIDP). Il Fondo fornirà incentivi finanziari per promuovere la cooperazione nel settore della difesa, dalla fase di ricerca alla fase di sviluppo delle capacità, inclusi i prototipi.

La PESCO svilupperà progetti in materia di capacità, le cui aree prioritarie saranno identificate attraverso il processo CARD.¹¹ L'articolazione del CARD e del Fondo europeo di difesa sarà determinante: mentre il primo identificherà le carenze strategiche nelle capacità militari europee, il secondo contribuirà a fornire gli investimenti per colmare queste carenze. La PESCO fornirà il quadro politico-istituzionale e un orientamento per attivare un approccio coordinato alle altre due iniziative. La PESCO prevede anche una "Schengen militare", ovvero un'area di libero scambio per prodotti per la difesa, avente portata superiore rispetto alle attuali direttive europee in materia.

Ci sono anche altre numerose iniziative per strutture e operazioni militari, basate sulle più di 50 proposte degli Stati partecipanti.

6 Comunicato stampa "Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO), con la partecipazione di 25 Stati membri" 11 dicembre 2017 <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>

7 "PESCO: EU paves way to defense union" Deutsche Welle, 13 novembre 2017 <http://www.dw.com/en/pesco-eu-paves-way-to-defense-union/a-41360236>

8 Notifica congiunta su PESCO al Consiglio e all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

9 Michael Peel "EU states back new common defence pact" Financial Times, 13 novembre 2017 <https://www.ft.com/content/ad6c198a-c877-11e7-ab18-7a9fb7d6163e>

10 Teri Schulz "Report: Germany would rather invest in EU defense than NATO" Deutsche Welle, 12 ottobre 2017 <http://www.dw.com/en/report-germany-would-rather-invest-in-eu-defense-than-nato/a-40909534>

11 PESCO Factsheet; Notifica congiunta su PESCO

Nelle prime dichiarazioni, il governo tedesco ha chiarito di vedere PESCO e Fondo Europeo per la Difesa come una questione relativa agli investimenti per la difesa nella UE.¹² Anche per la Francia la PESCO serve a imporre agli altri Stati partecipanti una disciplina sulle spese militari, che dovrà, insieme al Fondo Europeo per la Difesa, contribuire a mantenere viva l'industria europea della difesa, escludendo le filiali americane presenti in Europa.¹³

Infatti, la "notifica congiunta" rende vincolante per gli Stati partecipanti l'impegno a dedicare almeno il 20% del bilancio difesa in investimenti per la difesa, ovvero in acquisti di armamenti per colmare le carenze strategiche di capacità militari e di dedicare almeno il 2% del bilancio della difesa alla ricerca e sviluppo relativa agli armamenti.¹⁴ La PESCO non ha adottato l'obiettivo NATO del 2% del Pil per la difesa, per opposizione tedesca, i francesi al contrario raggiungeranno l'obiettivo NATO di bilancio entro il 2021.

L'11 dicembre a Bruxelles, il Consiglio dell'UE, nel formato "Affari Esteri" ha poi adottato a "maggioranza qualificata rafforzata" la decisione che stabilisce la PESCO¹⁵ e con essa sono stati approvati 17 progetti sui 50 presentati dagli Stati Membri,¹⁶ con la Germania e l'Italia che guidano quattro progetti, la Francia e Grecia due progetti e altri Stati come Belgio, Paesi Bassi, Slovacchia, Spagna e Lituania che ne guidano uno ciascuno.¹⁷ La proposta sui 17 progetti sarà formalmente adottata però nel 2018.

Il Consiglio Europeo di dicembre

Il Consiglio Europeo del 14 dicembre 2017 ha preso atto delle iniziative portate avanti dalla Commissione e dagli Stati Membri sui seguenti temi per cui:

- *"accoglie con favore la creazione di una cooperazione strutturata permanente (PESCO) ambiziosa e inclusiva e sottolinea quanto sia importante attuare rapidamente i primi progetti; invita gli Stati membri partecipanti a realizzare i rispettivi piani nazionali di attuazione;*
- *invita a proseguire i lavori sul Fondo europeo per la difesa e in particolare ad adottare celermente, nel 2018, il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, in tempo utile per poter finanziare i primi progetti in materia di capacità nel 2019;*
- *si attende che il Consiglio porti a termine la revisione globale del meccanismo Athena per il finanziamento dei costi comuni delle missioni e operazioni militari dell'UE;*
- *chiede al Consiglio di adottare nella primavera del 2018 una raccomandazione su un nuovo apposito strumento che copra tutte le esigenze per il potenziamento delle capacità a sostegno della sicurezza e dello sviluppo dopo il 2020;*
- *invita a portare avanti i lavori relativi all'attuazione dell'intero pacchetto di proposte sulla cooperazione UE-NATO, comprese quelle supplementari concordate a dicembre;*
- *invita l'alto rappresentante, la Commissione e gli Stati membri a proseguire i lavori sulla mobilità militare, sia nell'ambito della PESCO sia nel contesto della cooperazione UE-NATO;*

12 "Can PESCO provide a new European identity?" Deutsche Welle, 13 novembre 2017 <http://www.dw.com/en/can-pesco-provide-a-new-european-identity/a-41362789>

13 Jean Pierre Strobants "Vingt-Trois pays européens veulent resserer leur cooperation militaire" Le Monde, 13 novembre 2017.

14 Notifica congiunta su PESCO, Annesso II punti 2 e 4.

15 Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, Doc. 14866/17 <http://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf>

16 Declaration on PESCO projects <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>

17 Carlo Marroni e Beda Romano "nasce la difesa comune, volano industriale UE" Il Sole 24 ore, 15 dicembre 2017.

- *invita l'alto rappresentante a riferire, nel mese di giugno 2018, sulle attività intraprese per rafforzare la dimensione civile della PSDC e a elaborare nel 2018, in consultazione con gli Stati membri e la Commissione, un patto sulla dimensione civile della PSDC.*¹⁸

Non c'è molto da aggiungere alla citazione virgolettata delle conclusioni del Consiglio Europeo, che tornerà su questi punti nel giugno 2018, secondo la revisione semestrale alla fine di ogni presidenza europea.

Tra le iniziative citate, la cooperazione NATO-UE sembra la meno "vivace". Per la cooperazione NATO-UE una questione fondamentale sono le infrastrutture per il trasporto dei paesi europei. È un problema grave, noto solo agli addetti ai lavori, le infrastrutture per il trasporto sono utili anche per la logistica militare in caso di conflitto, ma sono rimaste all'epoca della guerra fredda, con il problema ulteriore che rispetto alla guerra fredda nei paesi europei i trasporti – nella fattispecie i trasporti ferroviari - sono stati largamente privatizzati e non dipendono più dallo Stato, pur rimanendo un servizio di pubblica utilità, con speciali regole in caso di stato di guerra.

Analisi, valutazioni e previsioni

La PESCO completa le iniziative finanziarie della Commissione fornendo il necessario quadro politico-istituzionale e decisionale per gestire progetti e fondi. Grazie all'intervento tedesco si è deciso per una gestione più istituzionale ed inclusiva. Come è noto, anche in un Consiglio o in un forum internazionale con regole prestabilite singoli attori determinati possono dirigere i lavori secondo la propria agenda. Secondo i rapporti di forza, Francia e Germania sono destinati ad avere un ruolo guida nella PESCO, con un ruolo di *follower* per Italia e Spagna. Quest'ultima, che solitamente riesce a "*punch above his weight*" nei fori internazionali grazie al gioco di squadra delle sue istituzioni e funzionari, è fuori gioco a causa della questione Catalana, che assorbe le attività degli affari esteri ed europei spagnoli.

L'Italia, come sembra dimostrare la questione di Fincantieri, sembra essersi messa al traino della Francia, secondo un approccio che non sempre è risultato positivo, rinunciando invece a far valere le proprie potenzialità, nonostante siano esse giustificate da capacità militari e industriali di prima categoria a livello europeo, che dovrebbero porla in un ruolo guida al pari di Francia e Germania.

La differenza di visione tra Francia e Germania sulla gestione della PESCO potrebbe fornire spazi di manovra a Stati che desiderano ritagliarsi proprie aree di nicchia all'interno della PSDC.

Per quanto riguarda la terza area della difesa europea, la cooperazione NATO-UE, si ritiene che sia l'area meno suscettibile di grandi evoluzioni. Al pari dei 50 progetti proposti per la PESCO, la cooperazione NATO-UE conta 42 proposte di cooperazione. Tuttavia, se 17 progetti sono stati accettati per la PESCO e probabilmente alcuni di essi verranno realizzati, la cooperazione NATO-UE potrebbe raggiungere risultati ancora inferiori, dato che gli Stati Membri possono appena permettersi di realizzare "una" difesa europea, per cui appare improbabile che realizzino ben "due" difese europee, anche se complementari.

18 "Riunione del Consiglio europeo (14 dicembre 2017) – Conclusioni" EUCO 19/1/17 REV 1, 14 dicembre 2017