

Analisi n. 09

Difesa europea



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

IT

2019

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-XII
Introduzione	01-08
Contesto	01-03
La presente analisi	04-08
1. Difesa: il ruolo fondamentale degli Stati membri	09-73
1.1 Difesa: un settore peculiare nel quadro giuridico e istituzionale dell'UE	09-36
Disposizioni dei trattati che riguardano specificamente la difesa	09-19
Principali parti interessate e disposizioni di governance	20-27
Operazioni e missioni PSDC	28
La cooperazione in materia di difesa in Europa e al di fuori d'Europa	29-36
1.2 Sviluppi recenti a livello di Unione europea: un nuovo livello di ambizione	37-54
La strategia globale dell'UE e il piano d'azione europeo in materia di difesa	37-40
Spese per la difesa nell'UE	41-54
1.3 Rischi connessi alla nuova ambizione dell'UE in materia di difesa	55-73
Un'ambizione per la politica di difesa dell'UE	56-68
Coerenza con la NATO	69-73
2. Capacità e industrie degli Stati membri dell'UE nel settore della difesa: una posizione globale minacciata	74-141
2.1 Punti di forza e di debolezza delle capacità degli Stati membri	75-91
Misurare le capacità militari	75-78
Indicatori quantitativi	79-81
Analisi qualitativa	82-88
L'impatto della Brexit	89-91
2.2 Caratteristiche principali dell'industria europea della difesa	92-113
Il settore della difesa	92-94

Principali tendenze	95-97
Il panorama industriale della difesa europea	98-100
Il lato della domanda: gli Stati membri	101-106
Il lato dell'offerta: l'industria	107-113
2.3 Potenziare la cooperazione a livello UE	114-127
Piano di sviluppo delle capacità	115-116
CARD	117-119
PESCO	120-123
Il Fondo europeo per la difesa	124-127
2.4 Rischi relativi alla performance associati ai programmi di difesa dell'UE	128-141
Un efficace processo di pianificazione a livello di UE	129-132
La partecipazione degli Stati membri	133-135
L'impatto sulle effettive esigenze in termini di capacità	136-137
Il quadro di governance e rendicontabilità	138-141
Osservazioni conclusive	142-144
Allegato I — Calendario	
Allegato II — Il quadro istituzionale della difesa europea: un settore complesso in cui si muovono attori diversi	
Allegato III — Priorità in materia di capacità individuate nei principali documenti UE, 2013-2019	
Allegato IV — Caratteristiche principali dei sottosettori dell'industria della difesa dell'UE (aerospaziale, terrestre, navale)	
1/2	
Allegato IV — Caratteristiche principali dei sottosettori dell'industria della difesa dell'UE (aerospaziale, terrestre, navale)	
2/2	
Allegato V — Analisi SWOT – EDTIB	
Allegato VI — Principali disposizioni in materia di audit nel settore della difesa dell'UE	
Acronimi e abbreviazioni	

Sintesi

I La difesa è un ambito specifico, che costituisce un elemento centrale della sovranità nazionale degli Stati membri. Per gran parte degli Stati membri dell'UE, la difesa europea si articola sostanzialmente su due livelli fondamentali: la capacità di autodifesa degli Stati membri e la difesa collettiva garantita dalla NATO. Il trattato dell'UE sottolinea la natura peculiare della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC); sancisce il ruolo guida degli Stati membri e prevede numerose limitazioni all'azione dell'UE in questo settore.

II Fino a tempi recenti l'azione dell'Unione europea nel settore della difesa è rimasta limitata, e a tutt'oggi non esiste un'Unione europea della difesa. Per rispondere alle sfide poste dal nuovo contesto globale, l'UE ha varato nuove iniziative, miranti a potenziare la cooperazione tra gli Stati membri. Per il periodo 2021-2027 la Commissione ha proposto di incrementare la spesa per progetti di R&S in materia di difesa, da 590 milioni a 13 miliardi di euro. Si tratta di un aumento di 22 volte rispetto all'attuale ciclo settennale.

III Di conseguenza la Corte ha orientato decisamente la sua opera di vigilanza al settore della difesa, giacché il sensibile e rapido incremento dei finanziamenti comporta rischi relativi alla performance. La difesa prevede la creazione di capacità militari concrete, che abbiano un chiaro potenziale deterrente nei confronti di possibili minacce, e implica la disponibilità ad agire tempestivamente in caso di necessità.

IV La Corte ha pertanto preparato la presente analisi, che costituisce un esame analitico basato su informazioni accessibili al pubblico. Il documento riguarda specificamente (i) il quadro giuridico, istituzionale e finanziario nel settore della difesa e (ii) la situazione attuale delle capacità e delle industrie degli Stati membri nel settore della difesa. Si propone di mettere in luce alcuni dei principali rischi connessi al nuovo livello di ambizione dell'UE, nonché all'incremento di finanziamenti che viene proposto.

V Le iniziative dell'UE nel campo della difesa rappresentano i primi passi in un campo in cui l'UE ha maturato finora scarsa esperienza. Ancor oggi vi è il rischio che non siano stati fissati obiettivi adeguati, e che non esistano sistemi tali da far fronte a quest'incremento della spesa dell'UE e al nuovo livello di ambizione previsti dalla strategia globale dell'Unione.

VI Tra gli Stati membri dell'UE esistono evidenti differenze strategiche. In particolare essi non condividono una percezione comune delle minacce, né una visione comune del ruolo dell'Unione. Hanno regole d'ingaggio diverse e un ampio ventaglio di diverse opinioni sull'uso della forza militare. In tale quadro alcuni concetti, come quelli di "autonomia strategica" o "esercito europeo", rimangono ampi e vaghi.

VII È essenziale la coerenza delle iniziative dell'UE e delle sinergie con altri contesti, in particolare quello della NATO. L'UE e la NATO devono affrontare sfide comuni in materia di sicurezza e quindi hanno interessi comuni in fatto di difesa. Per 22 Stati membri la NATO rimane il quadro di riferimento più importante, nel campo della difesa collettiva. Gli Stati membri dell'UE dispongono di una riserva unica di forze; pertanto, al fine di evitare un uso inefficiente del denaro dei contribuenti, una questione critica e una priorità essenziale per il prossimo futuro consistono nel sapere se l'UE sia in grado di integrare la NATO, evitando così duplicazioni e sovrapposizione di funzioni con quest'ultima.

VIII I cospicui e non coordinati tagli apportati ai bilanci della difesa degli Stati membri, uniti a un basso livello di investimenti, hanno però inciso sulle loro capacità militari. Attualmente gli Stati membri dell'UE sono ben lontani dal possedere capacità militari corrispondenti al nuovo livello di ambizione dell'UE in questo settore. La Brexit aggraverà questa situazione poiché un quarto delle spese totali degli Stati membri dell'UE nel settore della difesa è sostenuto dal Regno Unito.

IX Benché si preveda un aumento della spesa dell'UE nel settore della difesa per il prossimo futuro, questa rimane modesta (in media circa 3 miliardi di euro all'anno) rispetto alla spesa militare complessiva degli Stati membri. Si stima che, se l'Europa dovesse difendersi da sola senza assistenza esterna, per sopperire alla carenza in termini di capacità sarebbero necessarie parecchie centinaia di miliardi di euro. Solo per conformarsi alla linea guida del 2 % del PIL, gli Stati membri dell'UE aderenti alla NATO dovrebbero investire ogni anno altri 90 miliardi di euro, con un incremento del 45 % circa rispetto al loro livello di spesa del 2017.

X Quanto all'impatto delle nuove iniziative dell'UE e alla conseguente rapida crescita delle spese, numerose condizioni essenziali non si sono ancora realizzate o rimangono ignote; in particolare:

- un efficace processo di pianificazione a livello di UE;
- la partecipazione degli Stati membri;

- o l'impatto sulle effettive esigenze in termini di capacità;
- o il quadro di governance e rendicontabilità.

XI L'opportunità di una più intensa cooperazione dell'UE in materia di sicurezza e difesa è corroborata da considerazioni di carattere economico e industriale. I precedenti tentativi dell'UE di promuovere l'istituzione di un mercato europeo di materiali per la difesa aperto e competitivo non hanno avuto successo. La limitata cooperazione tra gli Stati membri ha prodotto inefficienze nel settore della difesa dell'UE, mettendo a repentaglio la competitività globale del settore e la possibilità di sviluppare le capacità militari necessarie. Tuttavia, il sensibile aumento dei finanziamenti alle attività di R&S orientate alla difesa rischia a sua volta di diventare un esercizio privo di impatto reale sulla competitività del settore europeo della difesa.

XII Per contribuire al rafforzamento della capacità di difesa in Europa occorre passare dalle parole ai fatti e attuare in maniera efficace iniziative concrete, in modo da promuovere la competitività dell'industria europea della difesa e potenziare le capacità militari degli Stati membri in maniera del tutto complementare con la NATO. In ultima analisi, il successo e il futuro dell'UE nel settore della difesa dipendono completamente dalla volontà politica degli Stati membri, ai quali spetta il ruolo centrale nell'architettura della difesa europea.

Introduzione

Contesto

01 I recenti sviluppi internazionali hanno indotto i leader europei a riconsiderare la difesa quale fondamentale settore strategico, conformemente alle crescenti aspettative dei cittadini europei nel campo della sicurezza¹. Negli ultimi anni, l'annessione della Crimea da parte della Russia, l'evoluzione delle relazioni transatlantiche, le minacce alla sicurezza sempre più gravi e diversificate, e infine il ritorno della competizione tra grandi potenze, hanno impresso nuovo slancio alla cooperazione dell'UE in materia di difesa.

02 L'opportunità di una più intensa cooperazione dell'UE in materia di sicurezza e difesa è corroborata anche da considerazioni di carattere economico. Il fatto è che la difesa ha una accentuata dimensione economica e industriale. La limitata cooperazione tra gli Stati membri, unita ai tagli apportati ai bilanci della difesa sin dal 2005, ha prodotto inefficienze nel settore della difesa dell'UE, mettendo a repentaglio la competitività globale del settore e la possibilità di sviluppare le capacità militari necessarie².

03 In tale contesto, la strategia globale dell'UE 2016 e il suo piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa propongono agli Stati membri un livello di ambizione più elevato, con l'obiettivo di promuovere un'Europa più forte. Sulla base di questo nuovo livello, gli ultimi anni hanno registrato lo sviluppo di numerosi meccanismi e iniziative nel settore della difesa (cfr. *allegato I*). La presente analisi si propone di esaminare l'attuale panorama della cooperazione dell'UE in materia di difesa, in modo da offrire un quadro complessivo della nascente politica dell'UE in materia di difesa e del contesto specifico in cui essa viene realizzata.

¹ *Eurobarometro*, n. 90, novembre 2018.

² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Impact Assessment accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund" (Valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa"), SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

La presente analisi

04 La presente analisi costituisce un esame analitico basato su informazioni accessibili al pubblico. Non intende ricostruire storicamente la definizione di un quadro per la politica di difesa dell'UE; si concentra piuttosto sulla situazione attuale e sulle prospettive del nuovo quadro finanziario pluriennale(QFP).

05 L'analisi della Corte vuole partecipare a una riflessione strategica, offrendo un contributo ai legislatori e sensibilizzando l'opinione pubblica e le altre parti interessate. Consente inoltre alla Corte di acquisire conoscenze e sviluppare competenze interne per la futura attività di audit in questo campo.

06 La prima parte passa in rassegna il quadro giuridico, istituzionale e finanziario associato alla politica di difesa dell'UE. La seconda parte concentra l'attenzione sulla difesa dell'UE, sia dal punto di vista della capacità che da quello industriale, allo scopo di presentare alcune iniziative adottate di recente a livello di Unione europea. All'interno del documento la Corte pone in rilievo le sfide che si dovranno affrontare per realizzare una strategia efficace, nonché i principali rischi connessi alle più recenti ambizioni e iniziative dell'UE e il proposto incremento dei finanziamenti alla difesa a livello di Unione europea.

07 I fatti illustrati nella presente analisi sono stati desunti da:

- o un esame documentale che comprende documenti dell'UE e pubblicazioni di altre fonti (gruppi di riflessione, istituti di ricerca, esperti ecc.);
- o colloqui con il personale delle istituzioni e degli organismi dell'UE, e di altre istituzioni e organizzazioni (per esempio la NATO e vari gruppi di riflessione).

08 L'analisi della Corte tiene conto degli sviluppi che hanno interessato la politica di difesa dell'UE fino al 17 giugno 2019. La Commissione europea, il Servizio europeo per l'azione esterna e l'Agenzia europea per la difesa hanno potuto formulare le proprie osservazioni sul presente documento nella sua versione preliminare. Le opinioni espresse nella presente analisi non riflettono necessariamente quelle delle istituzioni e degli organismi citati.

1. Difesa: il ruolo fondamentale degli Stati membri

1.1 Difesa: un settore peculiare nel quadro giuridico e istituzionale dell'UE

Disposizioni dei trattati che riguardano specificamente la difesa

La politica di sicurezza e di difesa comune

09 La politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune (PESC). La PSDC è definita dal trattato sull'Unione europea (TUE) e mira ad assicurare che l'UE "disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite"³. Inoltre gli Stati membri sono tenuti a prestarsi reciprocamente aiuto e assistenza qualora uno Stato membro subisca "un'aggressione armata nel suo territorio"⁴.

10 Un aspetto fondamentale della PESC (compresa la PSDC) è la sua natura intergovernativa, in cui il ruolo guida spetta agli Stati membri. Le politiche estere e di difesa sono percepite come poteri sostanzialmente esecutivi, nonché come simboli potenti ed essenziali della sovranità nazionale⁵. Il TUE sottolinea la natura peculiare della PSDC, che è soggetta a norme e procedure specifiche.

³ Articolo 42, paragrafo 1, della versione consolidata del trattato sull'Unione europea (TUE) GU C 326 del 26.10.2012.

⁴ La Francia ha fatto ricorso per la prima volta alla clausola di assistenza reciproca (articolo 42, paragrafo 7, del TUE) dopo gli attentati terroristici che hanno colpito Parigi nel 2016.

⁵ Servizio Ricerca del Parlamento europeo, Unlocking the potential of the EU Treaties – An article-by-article analysis of the scope for action (Liberare il potenziale dei trattati sull'Unione europea – Un'analisi articolo per articolo delle possibilità d'azione), gennaio 2019.

11 In particolare, il ruolo delle istituzioni dell'UE nella PSDC differisce da quello che esercitano in altre politiche attuate nel quadro istituzionale del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (cfr. paragrafo 19). La Commissione non ha diritto di iniziativa⁶ e il Parlamento europeo non ha poteri legislativi. Inoltre, con limitate eccezioni⁷, la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha giurisdizione sulla PSDC⁸.

12 Il trattato sull'Unione europea contiene numerose limitazioni all'azione dell'UE nel campo della PSDC. Il primo importante limite è il rispetto degli "obblighi di alcuni Stati membri"⁹, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico (NATO)¹⁰. Le disposizioni della PSDC non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, ad esempio per quanto riguarda la neutralità.

13 In secondo luogo, disposizioni specifiche prevedono per gli Stati membri una clausola di esenzione rispetto alla cooperazione in materia di difesa. Questa possibilità è stata sfruttata dalla Danimarca che, grazie a tale clausola¹¹ non partecipa alla PSDC.

14 In terzo luogo, il TUE limita l'uso del bilancio dell'UE nel settore della difesa. In particolare il bilancio dell'UE non può finanziare "le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa"¹². Ciò si applica, per esempio, alle spese per operazioni militari sostenute dagli Stati membri partecipanti (cfr. 49). Inoltre gli Stati membri mettono a disposizione dell'UE capacità militari e civili allo scopo di attuare la PSDC, ma l'UE non può possedere mezzi militari.

⁶ Ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 4, del TUE, le decisioni relative alla PSDC sono adottate "su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro".

⁷ In particolare quando si tratta di esaminare la legittimità di misure restrittive adottate dal Consiglio nei confronti di persone fisiche e giuridiche, oppure quando si tratta di verificare che l'attuazione della PESC da parte delle istituzioni dell'UE "[lasci] impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione".

⁸ Articolo 24, paragrafo 1, del TUE.

⁹ 22 Stati membri dell'UE fanno parte della NATO.

¹⁰ Articolo 42, paragrafo 2, secondo comma, del TUE.

¹¹ Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TUE.

¹² Articolo 41, paragrafo 2, del TUE.

15 In quarto luogo, visto il prevalere della sovranità nazionale, solitamente per l'adozione di una decisione del Consiglio in materia di PSDC è richiesta l'unanimità¹³. Gli Stati membri pertanto hanno potere di veto e possono dunque bloccare o limitare le decisioni adottate a livello di Unione europea.

16 In quinto luogo, il trattato limita esplicitamente l'ambito di applicazione della PSDC a "missioni all'esterno dell'Unione"¹⁴. Il fulcro operativo della PSDC riguarda perciò crisi e conflitti esterni, piuttosto che la difesa territoriale dell'Europa che, per gran parte degli Stati membri, rientra fra le responsabilità della NATO.

17 Le disposizioni del TUE in materia di PSDC forniscono la base giuridica per una "graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione", con l'obiettivo di "condurre a una difesa comune"¹⁵. Ciò dipende dalla volontà degli Stati membri di decidere unanimemente di intensificare la cooperazione nelle questioni relative alla difesa entro il quadro dell'UE.

18 Il TUE offre anche opportunità finora non sfruttate¹⁶, come accelerare il finanziamento della PSDC e prepararne le missioni¹⁷. Per quanto riguarda le missioni civili, il Consiglio può stabilire "le procedure specifiche per garantire il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'Unione [...] in particolare ai preparativi". Per la preparazione delle operazioni militari, gli Stati membri possono costituire un "fondo iniziale" collettivo. Finora tuttavia il Consiglio non ha attivato nessuno di questi due strumenti.

Politiche dell'UE in materia di difesa nel quadro del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

19 L'azione dell'UE nel settore della difesa può includere anche una dimensione industriale, ove l'Unione si proponga di promuovere lo sviluppo di una base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB) forte e competitiva. A questo riguardo, gli atti

¹³ Articolo 42, paragrafo 4, del TUE, salvo eccezioni per l'Agenzia europea per la difesa e il varo della PESCO.

¹⁴ Articolo 42, paragrafo 1, del TUE.

¹⁵ Articolo 42, paragrafo 2, del TUE.

¹⁶ Per un'analisi dettagliata, cfr. "Unlocking the potential of the EU Treaties – An article-by-article analysis of the scope for action (Liberare il potenziale dei trattati sull'Unione europea – Un'analisi articolo per articolo delle possibilità d'azione), gennaio 2019.

¹⁷ Articolo 41, paragrafo 3, del TUE.

giuridici relativi alle politiche dell'UE, ad esempio in materia di mercato interno, ricerca e industria, sono regolamentati dal TFUE.

Principali parti interessate e disposizioni di governance

20 Il quadro istituzionale e le disposizioni di governance associati alla difesa europea sono complessi, e coinvolgono un'ampia rete di parti interessate sia all'interno che all'esterno dell'UE. La natura intergovernativa della PSDC è illustrata dal ruolo fondamentale che gli Stati membri, e di conseguenza il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea, svolgono in questo campo (cfr. *allegato II*).

21 Il Consiglio europeo, in quanto massimo organo dell'UE, ne definisce le priorità e gli orientamenti politici generali. Nomina inoltre l'Alto rappresentante che deve attuare la politica estera e di sicurezza comune, in cui rientra la PSDC. Nel dicembre 2013, il Consiglio europeo ha tenuto per la prima volta un dibattito tematico sulla difesa¹⁸. Da allora, la cooperazione europea in materia di difesa costituisce un elemento ricorrente del suo ordine del giorno¹⁹.

22 Il Consiglio dell'UE è competente per l'adozione delle decisioni relative alla PSDC. Il Consiglio agisce quasi sempre all'unanimità. Non esiste uno specifico Consiglio "Difesa" ma i ministri della difesa si riuniscono in una configurazione speciale del Consiglio "Affari esteri", e fruiscono della consulenza di vari organi preparatori²⁰.

23 L'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR/VP) è responsabile della formulazione di proposte e l'attuazione di decisioni in materia di PSDC. A tal fine è assistito dai pertinenti dipartimenti e organismi del SEAE, ossia dallo Stato maggiore dell'Unione europea (EUMS), dalla direzione Gestione delle crisi e pianificazione, dalla Capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC) e dalla Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC)²¹. L'AR/VP è anche vicepresidente della

¹⁸ Conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013 (EUCO 217/13).

¹⁹ "The European Council's "rolling agenda' on European defence cooperation" (L'ordine del giorno ricorrente del Consiglio europeo sulla cooperazione europea in materia di difesa), *EPRS briefing*, giugno 2018.

²⁰ Ossia il Comitato politico e di sicurezza (CPS), il Comitato militare dell'Unione europea (EUMC), il Gruppo politico-militare (PMG), e il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM).

²¹ Il MPCC è un quartier generale operativo permanente istituito nel 2017. A livello strategico è responsabile della pianificazione e della condotta operative di missioni militari UE senza

Commissione europea e, in tale funzione, coordina e assicura la coerenza della politica estera dell'UE. Presso la Commissione, il servizio degli strumenti di politica estera (FPI) finanzia le missioni civili nel quadro della PSDC. Il FPI è soggetto all'autorità diretta dell'AR/VP e opera in stretta collaborazione con il SEAE.

24 Parallelamente, la Commissione svolge un ruolo importante a favore della competitività europea nel settore della difesa (cfr. paragrafi **46** e **124-127**). La direzione generale del Mercato interno (DG GROW) è la DG capofila, responsabile anche del mercato unico della difesa.

25 Tre agenzie partecipano alla PSDC: l'AED, l'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza e il Centro satellitare dell'Unione europea. Tra queste, l'AED, istituita nel 2004, svolge il ruolo più importante. Coadiuvata dal Consiglio e gli Stati membri negli sforzi per migliorare le capacità di difesa dell'Unione nella gestione delle crisi e sostiene la PSDC. L'AED è presieduta dall'AR/VP e svolge tre compiti principali²²:

- 1) principale strumento intergovernativo di definizione delle priorità a livello UE a sostegno dello sviluppo di capacità;
- 2) forum di cooperazione privilegiato e struttura di sostegno alla gestione, a livello di Unione europea, che promuove il coinvolgimento degli Stati membri partecipanti nelle attività di sviluppo della tecnologia e delle capacità;
- 3) operatore centrale per le attività relative alla difesa finanziate dall'UE.

26 Il ruolo del Parlamento europeo nella PSDC è limitato. Il Parlamento dispone di un'apposita sottocommissione per la sicurezza e la difesa e viene regolarmente consultato sugli aspetti principali e le scelte fondamentali della PSDC. Il Parlamento europeo valuta periodicamente i progressi della PSDC e può presentare raccomandazioni al Consiglio o all'AR/VP. Al di fuori della PSDC, il Parlamento europeo, nella sua veste di colegislatore, esamina i programmi di ricerca e capacità di difesa

compiti esecutivi. Attualmente si contano tre missioni di formazione dell'UE: nella Repubblica centrafricana, in Mali e in Somalia. Il 19 novembre 2018 il Consiglio ha deciso di ampliare, entro il 2020, l'ambito d'azione del MPCC, per metterlo in grado di condurre un'operazione militare esecutiva solamente a livello di gruppo tattico dell'UE (circa 2 000 effettivi).

²² La decisione (PESC) n. 2015/1835 del Consiglio, del 12 ottobre 2015, fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agazia europea per la difesa. Nel maggio 2017 i ministri della Difesa hanno approvato le conclusioni e le raccomandazioni dell'esame di lungo periodo dell'AED, potenziando così il ruolo dell'agenzia.

finanziati dal bilancio dell'Unione europea, come per esempio il Fondo europeo per la difesa che è stato proposto (cfr. paragrafo 124). Il Parlamento esercita tuttavia scarsa influenza sulle prime fasi del processo di pianificazione della difesa dell'UE²³.

27 I diritti di audit della Corte dei conti europea (ECA) riguardano essenzialmente le fonti di finanziamento delle varie componenti della PSDC. La Corte non dispone di un mandato per sottoporre a audit le operazioni militari della PSDC. La stessa considerazione vale per l'AED, i suoi progetti finanziati e le spese operative della PSDC sostenute dagli Stati membri, il cui audit è affidato ad appositi collegi di revisori. Per contro, i progetti relativi alla difesa finanziati dal bilancio dell'UE sono soggetti all'audit della Corte. Ciò vale anche per le missioni civili della PSDC, che sono finanziate dal bilancio generale dell'UE e sulle quali, negli ultimi anni, la Corte ha pubblicato due relazioni speciali²⁴.

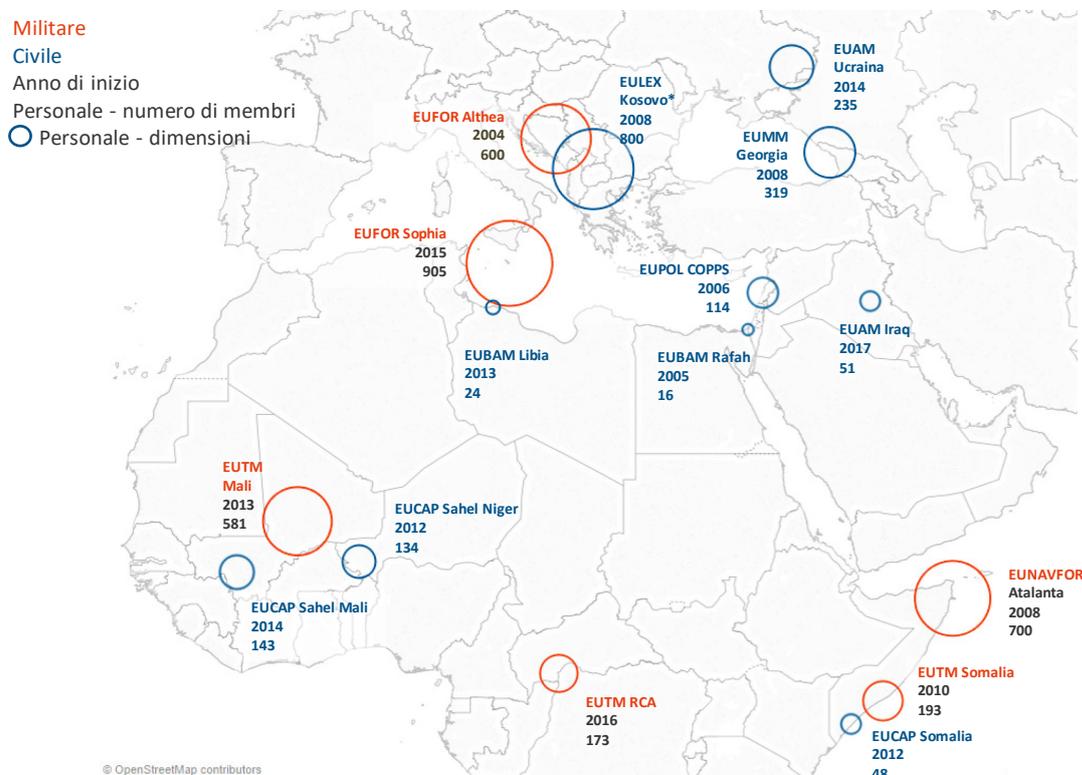
Operazioni e missioni PSDC

28 La componente operativa della PSDC ha assunto la forma di 35 missioni e operazioni civili e militari svolte in tutto il mondo a partire dal 2003. Gli obiettivi, la condotta e il finanziamento di questi due tipi di missioni presentano importanti differenze. Le missioni e operazioni militari comportano il distacco di soldati dagli Stati membri dell'UE per porre fine alle violenze e riportare la pace. Nel 2017 l'UE ha effettuato sei missioni militari, impiegando circa 3 200 effettivi. Le missioni civili coinvolgono personale civile, distaccato soprattutto dagli Stati membri: giudici o ufficiali di polizia che collaborano alla ricostruzione, successiva a conflitti, delle istituzioni di un paese tramite l'offerta di formazione e consulenza alle autorità nazionali. Nel 2017, circa 1 880 addetti hanno preso parte a 10 missioni civili (cfr. [figura 1](#)).

²³ Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments* (L'esame del Fondo europeo per la difesa da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali), studio richiesto dalla sottocommissione SEDE, aprile 2019.

²⁴ Relazione speciale n. 15/2018 "Il potenziamento della capacità delle forze di sicurezza interna in Niger e in Mali: i progressi sono solo lenti e limitati" e la relazione speciale n. 7/2015 "La missione di polizia dell'UE in Afghanistan: risultati disomogenei".

Figura 1 – Ubicazione e dimensioni delle missioni e operazioni PSDC – dicembre 2017



* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di: EEAS, CSDP Missions and Operations Annual Report 2017 e EUISS Yearbook of European Security 2018.

La cooperazione in materia di difesa in Europa e al di fuori d'Europa

29 L'UE è uno dei molti quadri di cooperazione esistenti nel settore della difesa. La PSDC fa parte di una complessa architettura europea di sicurezza e difesa, articolata in una molteplicità di quadri o "raggruppamenti" di cooperazione, a livello bilaterale o multilaterale, al di fuori del quadro istituzionale dell'UE. Negli ultimi anni questi raggruppamenti si sono sviluppati in termini sia quantitativi che qualitativi²⁵. Queste iniziative variano per natura e dimensioni, ed operano sia nel campo dello (i) sviluppo e acquisizione di capacità, sia in quello delle (ii) operazioni.

²⁵ Dick Zandee, "Clusters: the drivers of European Defence", *Nação e Defesa* n. 150, 2018.

30 Due organizzazioni internazionali, la NATO e le Nazioni Unite (ONU), svolgono un ruolo cruciale per quanto riguarda il mantenimento della pace e altre operazioni civili e militari.

NATO

31 La NATO è l'alleanza militare più potente del mondo. I suoi compiti principali riguardano la difesa collettiva, la gestione delle crisi e la sicurezza fondata sulla cooperazione²⁶. Il principio della difesa collettiva, che prevede l'assistenza reciproca tra gli alleati, è sancito dal trattato istitutivo della NATO²⁷.

32 Data la sovrapposizione a livello di adesioni²⁸, l'UE e la NATO devono affrontare sfide comuni in materia di sicurezza e quindi hanno interessi comuni in fatto di difesa. Per gran parte degli Stati membri dell'UE, la difesa europea si articola sostanzialmente su due livelli fondamentali: la capacità di autodifesa degli Stati membri e la difesa collettiva garantita dalla NATO. In tale contesto, la collaborazione tra l'UE e la NATO "costituisce uno dei pilastri delle attività dell'UE per migliorare la sicurezza e la difesa europee"²⁹. Come indicato nell'EUGS³⁰, per la maggior parte degli Stati membri dell'UE la NATO rimane il quadro di riferimento più importante, nel campo della difesa collettiva. Allo stesso tempo, il fatto che alcuni Stati membri dell'UE non siano membri della NATO comporta "l'attribuzione di obblighi diversi nel quadro dell'Unione europea della difesa"³¹. Ciò non toglie che la cooperazione con gli Stati membri dell'UE non appartenenti alla NATO sia "parte integrante della cooperazione UE-NATO"³².

²⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm.

²⁷ Articolo 5 del trattato Nord Atlantico.

²⁸ 22 Stati membri dell'UE fanno parte della NATO; sei Stati membri (Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Malta e Svezia) non ne fanno parte. Vari membri della NATO non fanno parte dell'UE (Albania, Canada, Islanda, Montenegro, Norvegia, Turchia e Stati Uniti).

²⁹ Terza relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'insieme comune di proposte approvato dai Consigli dell'Unione europea e della NATO il 6.12.2016 e il 5.12.2017, giugno 2018.

³⁰ Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, giugno 2016.

³¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2018 sulle relazioni UE-NATO (2017/2276(INI)).

³² Conclusioni del Consiglio concernenti la terza relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'insieme comune di proposte approvato dai Consigli dell'UE e della NATO, giugno 2018.

33 Per adempiere i propri compiti di deterrenza e difesa collettiva, la NATO mira a coprire l'intero spettro delle capacità, comprese le capacità di difesa nucleari, convenzionali e con missili balistici. Dispone di una precisa catena di comando politico-militare sostenuta da una struttura di comando composta da quartieri generali multinazionali permanenti ai livelli di comando strategico, operativo e di componente³³, con un personale forte di circa 6 800 addetti. Inoltre, tramite la NATO Force Structure, i paesi membri della NATO forniscono forze e quartieri generali su base permanente o temporanea ai fini delle operazioni NATO.

34 I rapporti tra l'UE e la NATO sono stati formalizzati nel 2001 e sono sfociati nella costituzione di un partenariato strategico. Sulla base della dichiarazione congiunta UE-NATO del 2016³⁴, sono oggi in corso di attuazione 74 misure relative a vari settori per i quali si prevede una cooperazione rafforzata: minacce ibride, cooperazione operativa comprendente anche le questioni marittime, difesa e sicurezza informatica, capacità di difesa, industria e ricerca nel settore della difesa, esercitazioni, rafforzamento delle capacità di sicurezza e difesa, e infine dialogo UE-NATO.

L'ONU

35 Dal 2003, quando sono cominciate le missioni e operazioni della PSDC, l'UE e l'ONU hanno operato come partner nel settore della gestione delle crisi e del mantenimento della pace, con mezzi civili, militari e di polizia. Oggi le missioni e le operazioni della PSDC si svolgono assai spesso nelle stesse aree geografiche delle missioni dell'ONU, gettando le basi di una cooperazione più ampia. Nel settembre 2018, l'UE e l'ONU hanno rafforzato il proprio partenariato strategico relativo alle operazioni di pace e alla gestione delle crisi per il periodo 2019-2021.

36 Collettivamente, l'UE e i suoi Stati membri sono i maggiori contribuenti finanziari al sistema delle Nazioni Unite. Nel 2017 gli Stati membri dell'UE hanno finanziato oltre il 31 % del bilancio delle operazioni di mantenimento della pace effettuate dalle Nazioni Unite³⁵. Nel 2019, sono stati inviati dagli Stati membri dell'UE quasi 6 000 soldati, poliziotti ed esperti, ossia il 6,5 % circa del personale dell'ONU addetto al

³³ "The NATO Command Structure", NATO, *scheda informativa*, febbraio 2018.

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>.
Una seconda dichiarazione congiunta è stata firmata il 10.7.2018,
https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

³⁵ The European Union at the United Nations, *Fact sheet*, 21.9.2018.

mantenimento della pace³⁶. In alcune occasioni, come in Bosnia-Erzegovina o in precedenza nella Repubblica democratica del Congo, le missioni dell'UE hanno raccolto il testimone dalle missioni dell'ONU.

1.2 Sviluppi recenti a livello di Unione europea: un nuovo livello di ambizione

La strategia globale dell'UE e il piano d'azione europeo in materia di difesa

37 La strategia globale dell'Unione Europea³⁷ (EUGS) offre una visione strategica a sostegno della politica estera dell'UE³⁸. L'EUGS si basa su cinque priorità, tra cui la sicurezza dell'Unione, e su un approccio integrato a conflitti e crisi³⁹.

38 L'EUGS indica fra gli obiettivi dell'Unione l'autonomia strategica, definita come la capacità di agire e cooperare con partner internazionali e regionali, ovunque possibile, rimanendo in grado di operare autonomamente dove e quando necessario⁴⁰.

³⁶ In totale, 89 480 persone hanno partecipato alle missioni dell'ONU per il mantenimento della pace nei primi mesi del 2019; di queste, 5 965 provenivano dagli Stati membri dell'UE. UN, Summary of Troop Contributing Countries by Ranking, 28.2.2019.

³⁷ "Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte – Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea", giugno 2016.

³⁸ In continuità con il processo iniziato nel dicembre 2013, il Consiglio europeo del giugno 2015 ha conferito all'AR/VP il mandato di "continuare il processo di riflessione strategica al fine di preparare una strategia globale dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza, in stretta cooperazione con gli Stati membri". Il Consiglio europeo ha accolto con favore l'EUGS nel giugno 2016 e il Consiglio ha adottato conclusioni sull'attuazione della strategia globale dell'UE nel novembre 2016.

³⁹ Le cinque priorità sono le seguenti: la sicurezza della nostra Unione; resilienza degli Stati e della società ad est e a sud; un approccio integrato ai conflitti e alle crisi; ordini regionali cooperativi; e governance globale per il XXI secolo.

⁴⁰ "Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa", 14.11.2016.

39 Sulla base dell'EUGS e del successivo piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa (IPSD), il Consiglio ha definito il livello di ambizione dell'UE nel novembre 2016⁴¹ (cfr. [riquadro 1](#)).

Riquadro 1

Livello di ambizione dell'UE

Il livello di ambizione dell'UE ha una dimensione politica e una militare⁴². Deriva da testi successivi, elaborati tra il 1999 e il 2016.

Dimensione politica

Da un punto di vista politico, il livello di ambizione più recente dell'UE è definito nell'EUGS e nel relativo IPSD. L'EUGS enumera tre priorità strategiche nel settore della sicurezza e della difesa: (i) reagire alle crisi e ai conflitti esterni; (ii) potenziare le capacità dei partner; e (iii) proteggere l'Unione e i suoi cittadini⁴³.

Dimensione militare

Da un punto di vista militare, questi obiettivi esigono uno spettro completo di capacità di difesa⁴⁴. L'EUGS, tuttavia, non ha dato luogo a un riesame completo dei tipi di operazioni che l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero essere in grado di svolgere⁴⁵. L'attuale livello di ambizione militare dell'UE deriva ancora (i) dal TUE e (ii) dagli obiettivi principali⁴⁶.

⁴¹ Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della strategia globale dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa, 14.11.2016.

⁴² "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", *IISS e DGAP*, novembre 2018.

⁴³ Le tre priorità strategiche sono state più ampiamente illustrate nelle conclusioni del Consiglio sull'attuazione della strategia globale dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa del 14.11.2016.

⁴⁴ "Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte – Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea", giugno 2016.

⁴⁵ "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", *IISS e DGAP*, novembre 2018.

⁴⁶ L'espressione "obiettivi principali" designa l'obiettivo politico dell'UE per quanto riguarda i compiti di gestione delle crisi, compreso il livello di ambizione militare. L'ultima formulazione si riferisce ai valori obiettivo fissati per il 2010.

- Ai sensi del TUE⁴⁷, l'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero essere in grado di svolgere le operazioni seguenti: "le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti"⁴⁸.
- Gli obiettivi principali fanno riferimento alla capacità di dispiegare rapidamente da 50 000 a 60 000 effettivi entro 60 giorni per i compiti più impegnativi, mantenendoli per almeno un anno⁴⁹.

40 Nel novembre 2016 la Commissione ha presentato un piano d'azione europeo in materia di difesa⁵⁰ che tratta gli aspetti industriali della difesa. Il piano prevede:

- l'istituzione di un Fondo europeo per la difesa⁵¹ a sostegno di un'industria europea della difesa competitiva e innovativa;
- la promozione degli investimenti in piccole e medie imprese (PMI) e in imprese a media capitalizzazione lungo la catena di approvvigionamento della difesa, tramite i fondi dell'UE e il sostegno finanziario della Banca europea per gli investimenti⁵² per tecnologie a duplice uso;

⁴⁷ Articolo 43, paragrafo 1, del TUE.

⁴⁸ L'allegato alle conclusioni del Consiglio sull'attuazione della strategia globale dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa del 14.11.2016 illustra più ampiamente i tipi di possibili missioni civili e operazioni militari della PSDC derivanti dal livello di ambizione dell'UE.

⁴⁹ Sulla base del livello di ambizione approvato dal Consiglio europeo nel dicembre 2008, l'UE dovrebbe essere in grado di intraprendere contemporaneamente un certo numero di missioni e operazioni civili e militari, ipotizzando scenari diversi.

⁵⁰ Piano d'azione europeo in materia di difesa, Comunicazione della commissione, COM(2016) 950 final, novembre 2016.

⁵¹ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa (COM(2018) 476 final, 13.6.2018).

⁵² Nell'ambito dell'Iniziativa europea per la sicurezza, tra il 2018 e il 2020 la Banca europea per gli investimenti fornirà finanziamenti per 6 miliardi di euro a favore della R&S a duplice uso, della cibersicurezza e della sicurezza civile. "The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018", 12.12.2017.

- o il potenziamento del mercato unico della difesa mediante un'efficace attuazione della direttiva sugli appalti nel settore della difesa⁵³ e la direttiva sui trasferimenti nel settore della difesa⁵⁴.

Spese per la difesa nell'UE

41 Le spese relative alla difesa nell'Unione europea si suddividono in tre categorie:

- 1) spese nazionali da parte degli Stati membri dell'UE;
- 2) spese dal bilancio dell'UE;
- 3) meccanismi che rientrano nel quadro UE ma sono finanziati dagli Stati membri al di fuori del bilancio dell'UE (per lo più accordi intergovernativi)⁵⁵.

42 Il più elevato livello di ambizione dell'UE si riflette in un notevole aumento degli importi destinati alla difesa nel bilancio dell'Unione europea, in particolare nel prossimo QFP (cfr. paragrafo 52). Benché si preveda un aumento della spesa dell'UE nel settore della difesa per il prossimo futuro, questa rimane modesta (in media circa 3 miliardi di euro all'anno) e corrisponde a meno del 2 % della spesa militare complessiva degli Stati membri. Le spese per la difesa si effettuano soprattutto a livello nazionale.

Bilanci nazionali da parte degli Stati membri dell'UE

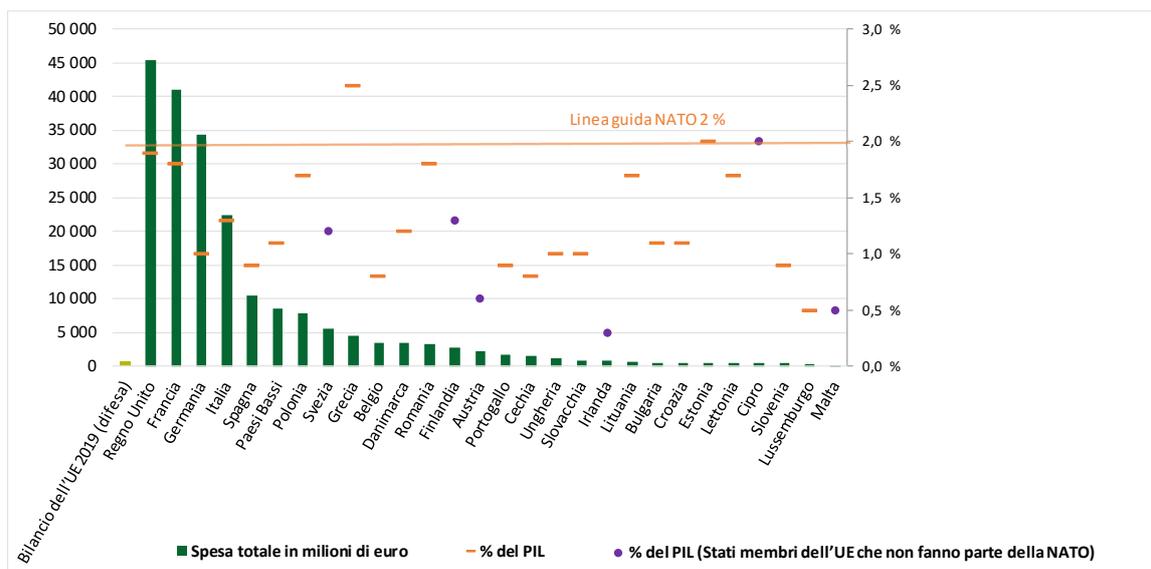
43 Soltanto nel 2017, i 28 Stati membri dell'UE hanno destinato oltre 200 miliardi di euro di spese pubbliche alla "difesa". I bilanci nazionali per la difesa sono assai più cospicui del bilancio per la difesa dell'UE; in totale sono pari a circa 75 volte le spese per la difesa dell'UE nel quadro dell'attuale QFP. La *figura 2* illustra le spese complessive per la difesa per ciascuno Stato membro dell'UE nel 2017.

⁵³ Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori.

⁵⁴ Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

⁵⁵ Le spese incluse in questa rubrica fanno parte in realtà delle spese nazionali degli Stati membri dell'UE (1). Sono presentate separatamente per ragione di chiarezza.

Figura 2 – Spese per la difesa nell'UE – Bilanci nazionali nel 2017⁵⁶



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat.

Bilancio dell'UE

44 L'impiego del bilancio dell'UE per la difesa è limitato per natura (dal trattato, cfr. paragrafo 14) e per entità. Il principale programma di finanziamento a tale scopo è il capitolo di bilancio della PESC (cfr. [tabella 1](#)).

⁵⁶ A fini comparativi, sono inclusi anche i finanziamenti alla difesa del bilancio dell'UE per il 2019.

Tabella 1 – Principali linee di bilancio operative riguardanti le azioni della PESC e le spese per sicurezza e difesa, QFP attuale 2014-2020

Linea di bilancio	Rubrica	Bilancio 2019 (milioni di euro)	2014-2020 (milioni di euro)
Politica estera e di sicurezza comune			
19 03 01	PESC: sostegno al mantenimento della stabilità tramite le missioni della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e i rappresentanti speciali dell'Unione europea	314	2 066
19 03 02	PESC: Sostegno alla non-proliferazione e al disarmo	20	
Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace			
19 02 01	Potenziamento delle capacità a sostegno della sicurezza e dello sviluppo	30	100
19 02 02			
21 05 01			
Competitività e capacità di innovazione nel settore della difesa			
02 04 77	Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa (PADR)	25	90
02 07 01	Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP)	245	500
TOTALE		634	2 756

Fonte: Corte dei conti europea.

45 Il bilancio dell'UE finanzia soltanto le missioni civili della PSDC. Le operazioni militari sono finanziate dagli Stati membri (cfr. paragrafo 49). Inoltre, sulla base delle disposizioni del TFUE, il bilancio dell'UE viene utilizzato a sostegno di attività di R&S orientate alla difesa.

46 L'istituzione di due programmi pilota (PADR e EDIDP) illustra il potenziamento dei finanziamenti UE per la difesa. Avviato nel 2017 per il filone della ricerca, il PADR consente per la prima volta di finanziare direttamente mediante il bilancio dell'UE progetti di ricerca a fini militari (cfr. paragrafi da 124 a 127).

47 Oltre ai finanziamenti dedicati ai progetti di R&S con applicazioni di difesa, il bilancio dell'UE sostiene anche tecnologie a duplice uso. In funzione dei propri obiettivi, le imprese europee del settore della difesa possono accedere a vari programmi di finanziamento, e in particolare a fondi miranti a rendere più competitive le imprese e le PMI (COSME) e a sostenere sistemi satellitari per la navigazione e l'osservazione della terra (Galileo e Copernicus)⁵⁷.

⁵⁷ Per un elenco completo dei fondi UE a sostegno di progetti civili e a duplice uso, cfr. [Funding Gateway dell'AED](#). Le imprese stabilite in Europa possono fruire anche del

Meccanismi dell'UE finanziati dagli Stati membri al di fuori del bilancio dell'UE

48 Vari meccanismi a livello europeo, come per esempio l'Agenda europea per la difesa, sono finanziati direttamente dagli Stati membri dell'UE. I contributi degli Stati membri finanziano il bilancio generale dell'agenzia⁵⁸. Inoltre, gli Stati membri dell'UE possono decidere se partecipare ai progetti dell'agenzia, in base alle esigenze nazionali, secondo un approccio ad hoc.

49 Dal punto di vista operativo, le missioni militari della PSDC sono finanziate dagli Stati membri partecipanti, tramite due canali: (i) fornitura di personale, servizi e mezzi, finanziati a livello nazionale, secondo il principio "ciascuno si fa carico delle proprie spese" e (ii) un meccanismo di condivisione denominato "Athena".

50 Athena è uno strumento fuori bilancio che mette in comune fondi erogati dagli Stati membri⁵⁹. Finanzia i costi comuni⁶⁰ delle operazioni militari dell'UE, ma si accolla solo una quota limitata dei costi totali (5 %-15 %); la parte più cospicua dei costi⁶¹ è sostenuta direttamente e individualmente dagli Stati membri. Attualmente ricevono finanziamenti Athena sei operazioni militari attive dell'UE, con un bilancio annuale di circa 78 milioni di euro. La **figura 3** illustra le fonti di finanziamento in base alla natura dei costi e ai tipi di missioni PSDC.

sostegno della rete europea di regioni connesse nel settore della difesa www.endr.eu, che si prefigge l'obiettivo di aumentare il numero di progetti relativi alla difesa che hanno accesso ai finanziamenti dell'UE.

⁵⁸ Nel 2018, il bilancio generale dell'AED ammontava a 33 milioni di euro e il bilancio totale a circa 94 milioni di euro.

⁵⁹ Gli Stati membri contribuiscono in base al reddito nazionale lordo. I paesi non aderenti all'Unione che partecipano alle missioni PSDC contribuiscono su base puntuale.

⁶⁰ Per esempio i costi di gestione di quartieri generali, infrastrutture, servizi medici ecc.

⁶¹ Costi relativi a personale militare, attrezzature ecc.

Figura 3 — Finanziamento delle missioni della PSDC

		Fonte di finanziamento		
		Bilancio generale dell'UE	Stati membri (tranne la Danimarca)	
			Meccanismo Athena (finanziamento collettivo)	Fondi nazionali
Missioni PSDC	Civili	Costi amministrativi* e operativi		
	Militari	Costi amministrativi*	Costi operativi comuni	Costi operativi individuali

* Il bilancio dell'UE può coprire costi amministrativi soltanto per le istituzioni dell'UE (articolo 41, paragrafo 1, del TUE).

Fonte: Corte dei conti europea.

51 Al di fuori del bilancio dell'Unione europea, il Fondo europeo di sviluppo sostiene gli sforzi dell'Unione africana nel settore della pace e della sicurezza – tra l'altro fornendo attrezzature o addestramento militari per operazioni a guida africana – mediante il Fondo per la pace in Africa (APF)⁶².

Proposte per il futuro

52 La proposta della Commissione per il QFP 2021-2027 rispecchia l'ambizione di attribuire in futuro alla difesa un ruolo più importante. I 22,5 miliardi di euro assegnati alla difesa nel bilancio dell'UE⁶³ rappresentano un cospicuo incremento rispetto ai 2,8 miliardi di euro del periodo 2014-2020. La **figura 4** illustra i principali cambiamenti tra il QFP attuale e le proposte per quello successivo.

53 Gli strumenti fuori bilancio dovrebbero svolgere un ruolo significativo nel futuro finanziamento delle azioni operative, svolte nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), che abbiano implicazioni di carattere militare o di difesa⁶⁴, come illustra la proposta di istituire uno strumento europeo per la pace (EPF) al di fuori del QFP.

⁶² Per una panoramica del Fondo per la pace in Africa, cfr. relazione speciale n. 20/2018 "L'Architettura africana di pace e di sicurezza: occorre orientare diversamente il sostegno dell'UE".

⁶³ 13 miliardi di euro proposti per il Fondo europeo per la difesa, 6,5 miliardi di euro assegnati alla mobilità militare e 3 miliardi di euro proposti per la PESC.

⁶⁴ Strumento europeo per la pace: Un fondo fuori bilancio dell'UE per costruire la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, *SEAE, scheda informativa*, giugno 2018.

54 L'EPF, che nel periodo 2021-2027 dovrebbe avere un valore di 10,5 miliardi di euro, si basa su meccanismi esistenti che riunisce⁶⁵ in un unico fondo con l'obiettivo di superarne le attuali lacune e limiti, nonché di rafforzare la capacità dell'Unione di prevenire i conflitti, mantenere la pace e rafforzare la sicurezza internazionale⁶⁶. La proposta è dedicata a tre ambiti principali:

- 1) agevolare le operazioni militari dell'UE, offrendo un fondo permanente con un margine più ampio di costi comuni rispetto al meccanismo Athena⁶⁷;
- 2) ampliare la sfera d'azione dell'UE per il finanziamento delle operazioni di sostegno alla pace, a favore di Stati terzi e di organizzazioni internazionali su scala globale⁶⁸;
- 3) ampliare il sostegno dell'UE alle attività di potenziamento della capacità delle forze armate di paesi partner.

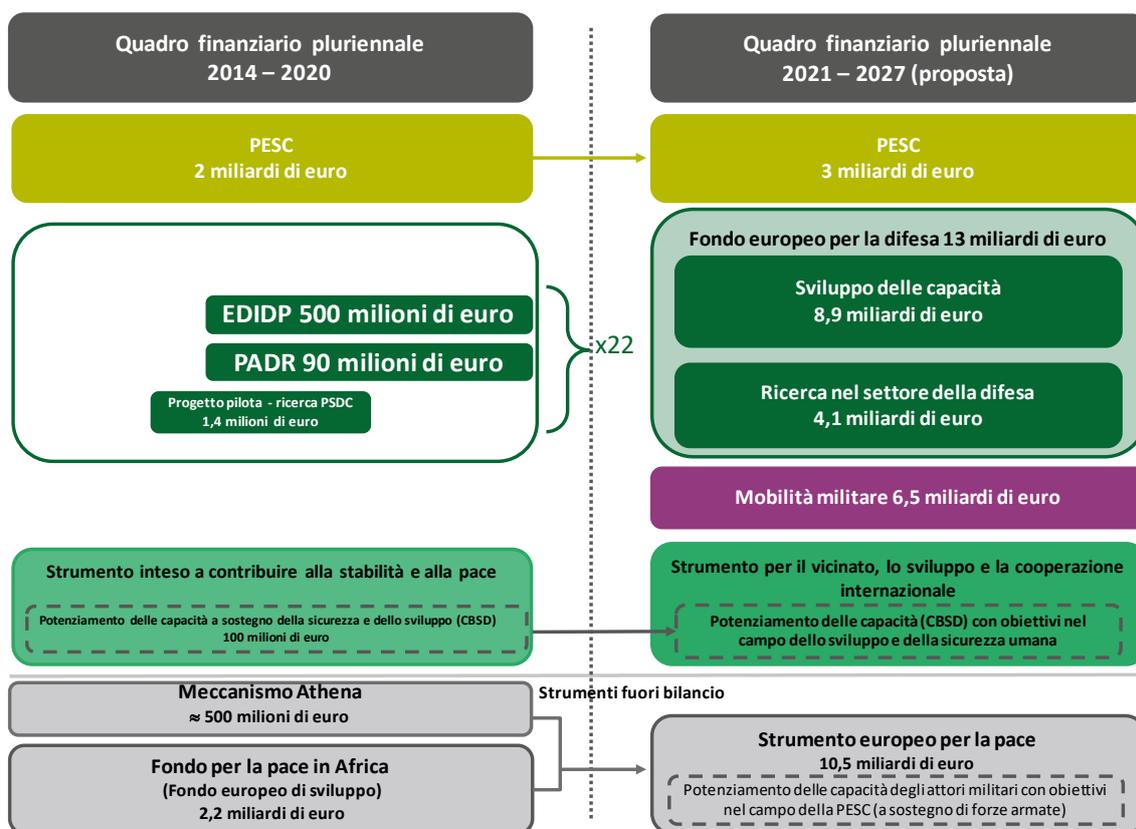
⁶⁵ L'APF e il meccanismo Athena.

⁶⁶ Proposta del 13.6.2018 dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, con il sostegno della Commissione, al Consiglio per una decisione del Consiglio che istituisce uno strumento europeo per la pace HR(2018) 94).

⁶⁷ Di conseguenza i costi comuni di un'operazione militare dovrebbero raggiungere il 35 %-45 % dei costi complessivi della missione rispetto al 5 %-15 % dell'attuale meccanismo Athena.

⁶⁸ Tramite l'APF, tale sostegno è attualmente limitato all'Africa e all'Unione africana.

Figura 4 – Cambiamenti proposti nei finanziamenti UE per la difesa



Fonte: Corte dei conti europea.

1.3 Rischi connessi alla nuova ambizione dell'UE in materia di difesa

55 Le iniziative dell'UE nel campo della difesa rappresentano i primi passi in un campo in cui l'UE ha maturato finora scarsa esperienza. Le dichiarazioni politiche collegate alle nuove iniziative hanno forse sollevato attese che l'Unione europea potrebbe non essere in grado di soddisfare⁶⁹. Nella situazione attuale, vi è il rischio che non siano stati fissati obiettivi adeguati, e che non esistano sistemi tali da far fronte a quest'incremento della spesa dell'UE e al nuovo livello di ambizione previsti dalla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione.

⁶⁹ S. Blockmans, "The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?", 2018.

Un'ambizione per la politica di difesa dell'UE

56 La difesa è un ambito specifico, che costituisce un elemento centrale della sovranità nazionale. Le decisioni dell'UE in materia di difesa sono pertanto il risultato di un processo politico che comporta compromessi tra logiche e interessi molteplici.

57 In tale contesto, tra gli Stati membri dell'UE esistono evidenti differenze strategiche⁷⁰:

- essi non condividono una percezione comune delle minacce;
- si muovono in quadri istituzionali differenti, con regole d'ingaggio diverse e un ampio ventaglio di diverse opinioni sull'uso della forza militare;
- infine non condividono una visione comune del ruolo dell'Unione.

58 Per esempio, alcuni Stati membri tendono a concentrarsi sulla difesa territoriale contro le minacce militari rappresentate dalla Russia, mentre altri sono orientati piuttosto verso le sfide alla sicurezza che hanno origine nell'Africa settentrionale e nel Medio Oriente⁷¹. Alcuni Stati membri hanno una tradizione di neutralità, mentre altri sono disposti a partecipare a operazioni ad ampio spettro.

59 In tale quadro alcuni concetti, come quelli di "autonomia strategica" o "esercito europeo", rimangono ampi e vaghi. È possibile che queste espressioni siano percepite come controproducenti rispetto alle relazioni e alla cooperazione con la NATO, che per la maggioranza degli Stati membri dell'UE rappresentano un aspetto cruciale.

Autonomia strategica e livello di ambizione

60 L'autonomia strategica dell'Europa è un concetto chiave dell'EUGS (cfr paragrafi da **37** a **39**)⁷². Il fatto che gli Stati membri non condividano un'idea comune di ciò che

⁷⁰ J-D. Giuliani, "Defence: Europe's awakening", *European issues* 474, Fondazione Robert Schuman, maggio 2018.

⁷¹ "In Defence of Europe: "Defence integration as a response to Europe's strategic moment", EPSC Strategic note, giugno 2015.

⁷² Questo concetto viene costantemente richiamato nei documenti ufficiali dell'UE. Per esempio, il Consiglio del giugno 2019 ha affermato che "affrontando le esigenze attuali e future dell'Europa in materia di sicurezza, l'UE migliorerà la sua capacità di agire come garante della sicurezza e la sua autonomia strategica e rafforzerà la sua capacità di cooperare con i partner".

tale autonomia comporta ha però impedito di tradurre completamente in termini militari il livello di ambizione politica dell'EUGS⁷³. Sia il concetto di autonomia strategica, sia il livello di ambizione, compreso il riferimento a “uno spettro completo di capacità di difesa” hanno un significato vago in termini di difesa⁷⁴.

61 L'EUGS, in particolare per quanto riguarda la sua terza priorità strategica, la protezione dell'Europa e dei cittadini europei, è priva di un'espressione militare chiara, completa e dettagliata. Alcune domande fondamentali rimangono senza risposta: per esempio, il livello di ambizione autonoma dell'UE è limitato alle operazioni che si svolgono al di fuori dell'Unione? Oppure significa che gli Stati membri dovrebbero essere in grado di difendere anche il proprio territorio⁷⁵? Secondo alcuni esperti, in merito agli obiettivi di difesa dell'UE regna una certa confusione⁷⁶.

62 Inoltre, l'elevato livello di ambizione dell'EUGS (cfr. [riquadro 1](#)) contrasta con le risorse a disposizione degli Stati membri e con le loro capacità in materia. Parecchi Stati membri dell'UE hanno difficoltà persino a rispettare i propri impegni nei confronti della NATO⁷⁷, che per quasi tutti gli Stati membri costituisce la principale rete di difesa (cfr. [figura 2](#)). Si registra perciò un netto divario tra ciò che gli Stati membri dovrebbero fare e ciò che sono in grado di concordare e realizzare⁷⁸.

“Esercito europeo”

63 Benché non compaia nei recenti documenti ufficiali dell'UE, il concetto di esercito europeo è stato oggetto di rinnovata e diffusa attenzione da parte dell'opinione pubblica e dei circoli politici; merita quindi di essere approfondito nella presente

⁷³ Jo Coelmont, European Strategic Autonomy: “Which Military Level of Ambition?”, marzo 2019.

⁷⁴ Thierry Tardy, “The return of European Defence?”, *European issues* 474, Fondazione Robert Schuman, maggio 2018.

⁷⁵ Sven Biscop, “EU-NATO relations: a long-term perspective”, *Nação e Defesa*, novembre 2018.

⁷⁶ Frédéric Mauro e Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)* e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), “A European Army to do what?”, aprile 2019.

⁷⁷ In occasione del vertice svoltosi in Galles nel 2014, gli Stati membri della NATO si sono impegnati a spendere almeno il 2 % del proprio PIL nel settore della difesa entro il 2024.

⁷⁸ Herbert Sailer, “EU Capability Development”, CSDP Handbook, maggio 2017.

analisi. L'istituzione di un esercito europeo, già proposta negli anni Cinquanta⁷⁹, è un'idea ricorrente nel campo della difesa dell'UE, ed è riemersa negli ultimi tempi. Le dichiarazioni politiche relative all'istituzione di un esercito europeo sono però ambigue e irrealistiche "nel futuro prevedibile"⁸⁰. Alcuni ex alti gradi militari hanno messo in dubbio l'opportunità di un esercito europeo, dimostrando così che non esistono i prerequisiti per la sua istituzione⁸¹.

64 Non tutti gli Stati membri dell'UE concordano sul significato dell'espressione "difesa europea". La mancanza di una cultura strategica comune o di una visione condivisa dell'uso della forza, unita a un processo decisionale basato sull'unanimità, rende improbabile che gli Stati membri possano raggiungere un consenso sul dispiegamento di forze militari per interventi ad alto spettro⁸². A parere di alcuni esperti, il concetto di esercito europeo, se spinto alle estreme conseguenze, potrebbe provocare divisioni ancor più profonde tra gli Stati membri dell'UE⁸³.

65 Ciò spiega perché i dispiegamenti di forze avvenuti finora non hanno avuto luogo sotto la bandiera dell'UE, ma piuttosto su basi nazionali oppure di coalizioni ad hoc. Per esempio, i gruppi tattici dell'UE non sono mai stati impiegati, benché siano operativi dal 2007. Le 35 missioni e operazioni attuate nel quadro della PSDC hanno avuto natura essenzialmente civile, oppure si è trattato di operazioni militari a bassa intensità incentrate sulla gestione delle crisi⁸⁴. L'UE non ha partecipato alle operazioni militari più impegnative, come quelle svoltesi in Libia o in Siria. Non è stata neppure

⁷⁹ Il trattato che nel 1952 istituiva la "Comunità europea di difesa" prevedeva una forza armata comune, nonché un bilancio comune e istituzioni comuni.

⁸⁰ Sophia Besch, Centre for European Reform, "An EU Army? Four reasons it will not happen", maggio 2016.

⁸¹ Per esempio, [General Charles-Henri Delcour](#), ex capo di Stato maggiore della difesa del Belgio.

⁸² Dick Zandee, "Core groups: the way to real European Defence", Egmont Royal Institute for International relations, febbraio 2017.

⁸³ Cfr. per esempio Vladimir Bilcik, "After the EU global strategy: Consulting the Experts", 2016.

⁸⁴ Frédéric Mauro e Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "A European Army to do what?", aprile 2019.

coinvolta in azioni di difesa e deterrenza in senso stretto, volte alla protezione militare di territori [e] popolazioni⁸⁵ in Europa.

66 Da un esame della letteratura in materia⁸⁶, emerge che un esercito reale e credibile dovrebbe comprendere diversi elementi chiave, tra cui⁸⁷:

- o una forza permanente finanziata da un bilancio comune;
- o una pianificazione comune della difesa mirante a sviluppare e acquisire capacità comuni;
- o capacità militari autonome che comprendano strutture di comando e controllo pienamente articolate;
- o un processo decisionale efficace, che preveda una catena di comando unica e una chiara leadership, dotata dell'autorità e della legittimità per impegnare in azione forze armate;
- o il controllo democratico delle istituzioni civili sugli organismi militari e sull'uso delle forze armate.

67 Chiaramente è improbabile che tali elementi siano presenti a livello di Unione europea nel prossimo futuro. La costituzione di un cosiddetto esercito dell'UE comporta il trasferimento di poteri sovrani nazionali al livello sovranazionale dell'Unione europea, cosa cui molti Stati membri si oppongono⁸⁸.

68 In termini di capacità, la formazione di un esercito richiede tempi lunghi e un cospicuo impegno finanziario. Per dare un'idea delle cifre in gioco, e senza voler fornire una stima del bilancio necessario per la costituzione di un esercito, gli Stati membri dell'UE che fanno parte della NATO dovrebbero investire altri 90 miliardi

⁸⁵ Claudia Major, Carnegie Europe, "Credible EU defence means rethinking sovereignty", giugno 2017.

⁸⁶ Per esempio, Frédéric Mauro e Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "A European Army in what form?", aprile 2019.

Judy Dempsey and experts' contributions, Carnegie Europe, "Does the EU need its own Army?", marzo 2015.

⁸⁷ Questi elementi non costituiscono un elenco completo dei requisiti necessari per la formazione di un esercito.

⁸⁸ Claire Mills, "EU Defence: Where is it heading", maggio 2019.

di euro all'anno solo per conformarsi alla linea guida del 2 % del PIL, con un incremento del 45 % circa rispetto al loro livello di spesa del 2017⁸⁹.

Coerenza con la NATO

69 La coerenza delle iniziative dell'UE e delle loro sinergie con altri contesti, in particolare con quello della NATO, è essenziale. Dal momento che gli Stati membri partecipano a vari quadri di cooperazione (cfr. paragrafo 29), ciò può indebolire i rispettivi vantaggi e sfociare in pratiche concorrenziali e nella duplicazione dei processi.

70 Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda la NATO, perché le iniziative dell'UE possono provocare duplicazioni o essere percepite come tali. Pur apprezzando le iniziative dell'UE in materia di difesa, il Segretario generale della NATO ha ammonito più volte che la duplicazione e la concorrenza tra l'UE e la NATO⁹⁰ possono, in ultima analisi, indebolire il legame transatlantico e di conseguenza la sicurezza dell'Europa. Analogamente, nel maggio 2019, il governo statunitense ha sottolineato che le nuove iniziative dell'UE possono produrre duplicazioni, mancanza di interoperabilità tra i sistemi militari, diversione delle già scarse risorse della difesa e inutile concorrenza tra la NATO e l'UE⁹¹.

71 La complementarità tra UE e NATO è un elemento fondamentale, ripetutamente ribadito nei documenti ufficiali dell'UE⁹². La NATO è responsabile della difesa collettiva dei propri membri. Gli Stati membri dell'UE dispongono di una riserva unica di forze; pertanto, al fine di evitare un uso inefficiente del denaro dei contribuenti, una questione critica e una priorità essenziale per il prossimo futuro consistono nel sapere se l'UE sia in grado di integrare la NATO, evitando così duplicazioni e sovrapposizione di funzioni con quest'ultima. Efficienza significa evitare tutte le forme di duplicazioni

⁸⁹ Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat.

⁹⁰ Per esempio, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm e https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm.

⁹¹ Guy Chazan e Michael Peel, *Financial Times*, "US warns against European joint military project", 14.5.2019.

⁹² Per esempio, "Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea", giugno 2016, risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2018 sulle relazioni UE-NATO (2017/2276(INI), 2017/2276(INI)), quarta relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'insieme comune di proposte approvato dai Consigli dell'UE e della NATO il 6.12.2016 e il 5.12.2017, 17.6.2019.

non necessarie, per quanto riguarda processi, strutture come il comando operativo, o realizzazioni.

72 Le misure più recenti sono state documentate in sede di cooperazione fra UE e NATO⁹³. Un buon esempio di complementarità tra UE e NATO è la mobilità militare, che illustra le potenziali sinergie e la complementarità fra le due organizzazioni (cfr. *riquadro 2*).

Riquadro 2

Mobilità militare

A differenza dei mezzi di trasporto civili che possono circolare liberamente nella zona Schengen, il personale e le attrezzature militari non possono semplicemente attraversare le frontiere⁹⁴.

Ciò limita la capacità degli Stati membri dell'UE di reagire alle crisi, sia all'esterno del territorio UE nel quadro della PSDC, sia in altri contesti come quello della NATO, per assicurare la difesa territoriale dell'Europa. La mobilità militare è stata indicata come area prioritaria per la cooperazione UE-NATO.

Nel marzo 2018 la Commissione europea ha varato un piano d'azione sulla mobilità militare⁹⁵, proponendo una dotazione di 6,5 miliardi di euro per il prossimo QFP. Il piano prevede misure operative riguardanti i requisiti militari, le infrastrutture di trasporto e gli aspetti procedurali, tenendo conto dei contributi della NATO. Si prefigge inoltre di sviluppare sinergie civili-militari, soprattutto tramite il duplice uso della rete transeuropea di trasporti.

73 Come si è illustrato nella prima parte della presente analisi, e nonostante i recenti sviluppi della politica di difesa dell'UE, gli Stati membri sono ancora al posto di comando per quanto riguarda la difesa europea. Il loro ruolo guida è corroborato da considerazioni di carattere giuridico, istituzionale e finanziario.

⁹³ Quarta relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'insieme comune di proposte approvato dai Consigli dell'Unione europea e della NATO il 6 dicembre 2016 e il 5 dicembre 2017, 17.6.2019.

⁹⁴ "Defending Europe: Improving military mobility in the European Union", *Commissione europea, scheda informativa*, 2018.

⁹⁵ Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'AR/VP al Parlamento europeo e al Consiglio relativa al piano d'azione sulla mobilità militare, JOIN(2018) 5 final, marzo 2018.

2. Capacità e industrie degli Stati membri dell'UE nel settore della difesa: una posizione globale minacciata

74 La seconda parte della presente analisi prenderà in esame la difesa europea da un duplice punto di vista – quello delle capacità e quello dell'industria – allo scopo di presentare le nuove iniziative sviluppate in questi campi dall'UE, insieme ai rischi sottostanti.

2.1 Punti di forza e di debolezza delle capacità degli Stati membri

Misurare le capacità militari

75 In termini militari, la capacità è la combinazione dei mezzi e dei metodi per adempiere una serie di compiti⁹⁶. In quest'ampia definizione rientrano le attrezzature e il personale, nonché la pronta disponibilità operativa e la possibilità di proseguire le operazioni nel tempo. Le capacità militari mirano, in ultima analisi, a fornire un vantaggio militare comparativo nella deterrenza o nella lotta contro nemici potenziali o reali.

76 Misurare la potenza e le capacità militari di un paese è un compito complesso, che esige dati quantitativi e qualitativi spesso non disponibili al pubblico. Inoltre, per qualsiasi paese, i punti di forza e di debolezza delle capacità militari si possono valutare solamente rispetto a: (i) le minacce identificate; (ii) le capacità dei potenziali nemici; e (iii) le capacità degli alleati.

⁹⁶ Lo EUMC Glossary of Acronyms and Definitions (glossario EUMC di acronimi e definizioni, 2017) definisce la capacità militare come la combinazione dei mezzi e dei metodi per adempiere una serie di compiti o per ottenere un risultato secondo standard definiti, in condizioni specifiche. La capacità militare comprende di solito quattro elementi essenziali: struttura della forza: personale, effettivi, dimensioni e composizione delle forze; configurazione: stato di avanzamento tecnico delle forze e delle attrezzature; pronta disponibilità: possibilità di fornire le capacità richieste dai comandanti in combattimento per eseguire le missioni loro assegnate; sostenibilità: capacità di mantenere il livello e la durata di attività operativa necessari per realizzare gli obiettivi militari.

77 In considerazione di quanto appena esposto, la presente sezione si prefigge di mettere in evidenza alcune considerazioni principali sulle capacità militari degli Stati membri, in base alle informazioni disponibili pubblicamente. Non costituisce una valutazione complessiva della loro potenza militare.

78 Il panorama delle capacità militari nell'Unione europea continua a rispecchiare la storia, la geografia e gli interessi nazionali degli Stati membri⁹⁷. Per esempio la Francia e il Regno Unito mirano a intraprendere operazioni a spettro completo – anche di grande impegno – che possono prevedere l'invio di forze di spedizione al di fuori dell'UE. La Germania privilegia invece la difesa territoriale con formazioni di maggior peso⁹⁸.

Indicatori quantitativi

79 Un primo indicatore globale generalmente associato alle capacità militari è il bilancio della difesa. Pur non esaminando l'uso efficiente delle risorse, questo indicatore offre tuttavia un'idea generale delle dimensioni e della potenza dell'apparato militare in termini assoluti e comparabili. Da questo punto di vista gli Stati membri dell'UE occupano collettivamente il secondo posto nel mondo per la spesa militare dopo gli Stati Uniti (cfr. [figura 8](#)). I cospicui e non coordinati tagli apportati ai bilanci della difesa tra il 2005 e il 2015, uniti a un basso livello di investimenti, hanno però inciso sulle loro capacità militari⁹⁹.

80 Un secondo fondamentale indicatore è dato dall'entità del personale militare. Se si sommano gli effettivi militari nazionali, gli Stati membri dell'Unione europea dispongono del secondo esercito del mondo¹⁰⁰. Negli ultimi dieci anni, l'entità

⁹⁷ Dick Zandee, "Core Groups: The way to Real European Defence", Egmont – Royal Institute for International Relations, febbraio 2017.

⁹⁸ Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, "Making sense of European Defence", dicembre 2017.

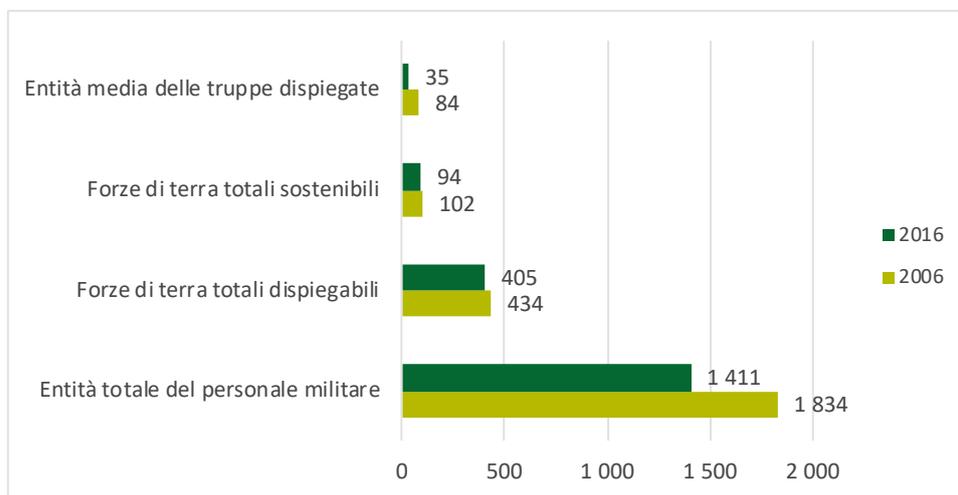
⁹⁹ Commissione europea, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa, COM(2018) 476 final, 13.6.2018.

McKinsey, "More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future", 2017.

¹⁰⁰ Dopo la Cina: IISS military balance 2019 e European Political Strategy Centre, Strategic Note 4/2015, "In Defence of Europe", 15.6.2015, pag. 3.

consolidata del personale militare è diminuita del 23 %. Anche l'entità totale delle forze di terra dispiegabili e sostenibili è diminuita, ma in misura minore (*figura 5*).

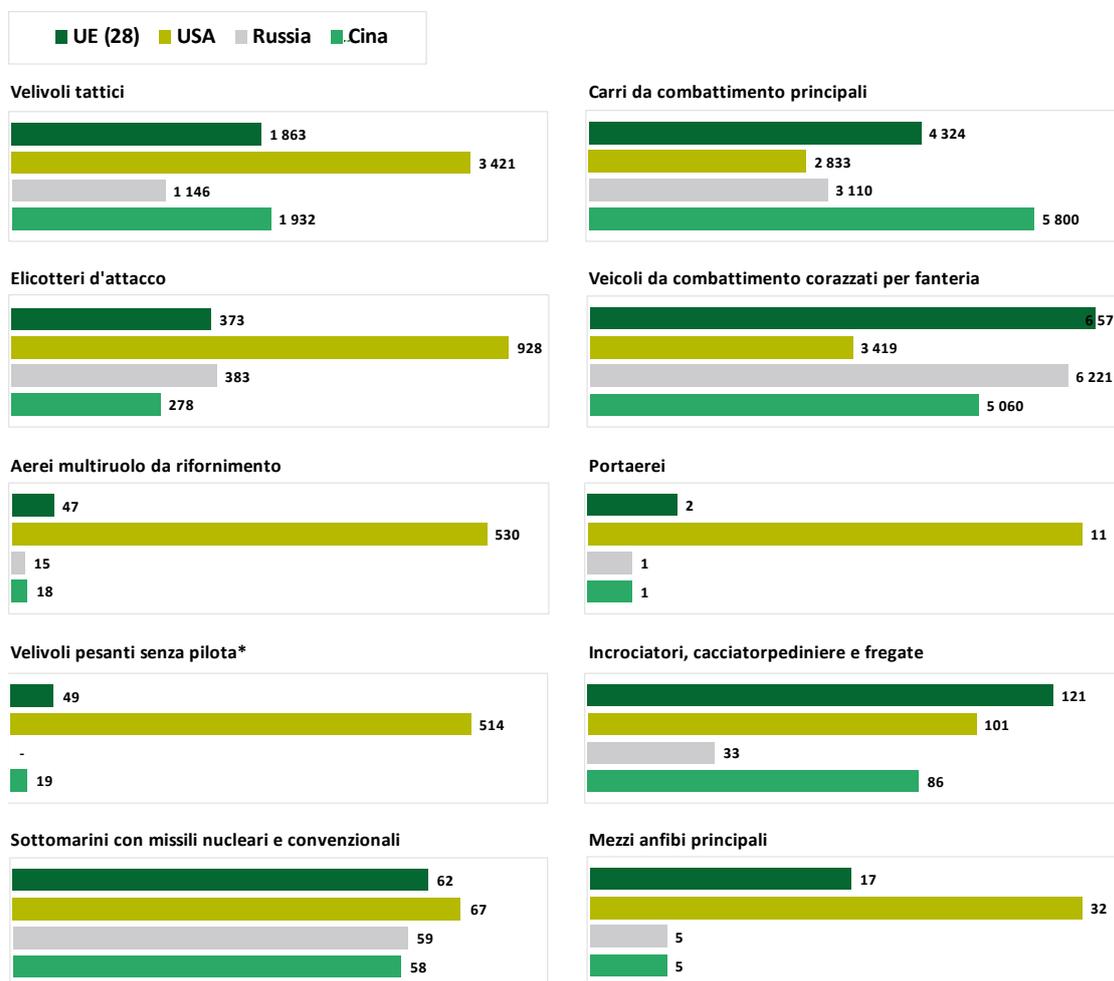
Figura 5 – Evoluzione del personale militare degli Stati membri dell'AED – 2006-2016 (in migliaia)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'AED.

81 Per quanto riguarda la gamma e le capacità consolidate, gli Stati membri dell'UE possiedono, dopo gli Stati Uniti, una notevole quota delle capacità militari (*tabella 2*), benché gran parte delle attrezzature militari che hanno a disposizione sia stata ridotta a partire dal 2000 (*figura 6*).

Tabella 2 – L'UE e le altre potenze militari – attrezzature militari selezionate, 2018



* Dati non disponibili per la Russia.

Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base dei dati forniti dall'Istituto internazionale di studi strategici (IISS), Military Balance 2019.

Figura 6 – Evoluzione di attrezzature militari selezionate dell’UE28 – 2000-2018 (numero di unità)

	2000	2010	2018	2018/2000
Carri da combattimento principali	15 868	7 131	4 324	-73 %
Veicoli da combattimento corazzati per fanteria	8 644	7 379	6 571	-24 %
Velivoli tattici	2 949	2 296	1 863	-37 %
Aerei da rifornimento	77	66	47	-39 %
Elicotteri d'attacco	283	360	373	32 %
Principali navi da combattimento di superficie	172	146	121	-30 %
Sottomarini	86	66	62	-28 %
Velivoli senza pilota	22	127	230	945 %

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dall’IISS, Military Balance.

Analisi qualitativa

82 L’analisi delle capacità militari non si limita all’esame dei dati quantitativi. In particolare, anche la qualità e la tipologia delle capacità disponibili sono di cruciale importanza per l’efficacia delle forze militari. I tagli apportati ai bilanci nazionali della difesa, uniti a un maggior numero di operazioni più intense, hanno messo a dura prova le capacità esistenti. Il rinnovo meno frequente delle attrezzature ha provocato l’obsolescenza delle capacità militari¹⁰¹, meno disponibili per un pronto intervento e meno utilizzabili in termini operativi; a questo si aggiungono i tempi più lunghi e i maggiori costi di manutenzione (cfr. [riquadro 3](#)).

¹⁰¹ Per esempio, circa l’80 % delle risorse disponibili per il controllo marittimo (fregate e corvette) ha più di 15 anni (fonte: AED, “Future capabilities, emerging trends and key priorities”, 2018).

Riquadro 3

Esempio di problemi di pronta disponibilità: la Germania¹⁰²

Le ultime relazioni annuali del commissario del Parlamento tedesco per le forze armate hanno portato alla luce carenze ricorrenti in termini di materiale in tutti i settori dell'esercito. La relazione del 2017 segnala che l'effettiva disponibilità al pronto intervento del più importante sistema d'arma della Bundeswehr è drammaticamente ridotta in molti settori¹⁰³.

Per esempio, soltanto il 39 % dei carri armati Leopard 2 erano pronti all'uso a causa della mancanza di pezzi di ricambio. In alcuni periodi, nessuno dei sei sommergibili era disponibile, e meno della metà degli aerei da combattimento Eurofighter e Tornado era in grado di volare. A parte la potenziale incapacità di dispiegare rapidamente le forze, questa situazione ha talvolta impedito l'adeguato addestramento del personale militare.

83 Le capacità militari degli Stati membri sono caratterizzate anche da un alto livello di duplicazione e frammentazione, che riduce l'interoperabilità delle forze armate europee¹⁰⁴. Nel 2017 erano in uso nell'Unione europea 178 diversi sistemi d'arma, rispetto ai 30 degli Stati Uniti¹⁰⁵. L'ampia varietà di sistemi in uso – e pertanto la mancanza di norme tecniche comuni – nuoce all'interoperabilità delle varie forze armate europee. In un contesto in cui le missioni e le operazioni in collaborazione costituiscono la norma, un adeguato grado di interoperabilità è essenziale per operare e cooperare in maniera efficace.

84 Gli insegnamenti tratti dagli interventi operativi in Libia (2011) e nel Mali (2013-2014) hanno consentito di individuare carenze critiche in termini di capacità, come ha evidenziato sul campo la necessità di fare forte affidamento sulle capacità

¹⁰² 59^a e 60^a relazione annuale del [commissario del Parlamento per le forze armate](#), dott. Hans-Peter Bartels.

¹⁰³ 59^a relazione annuale del commissario del Parlamento per le forze armate, dott. Hans-Peter Bartels, 20.2.2018, pag. 41.

¹⁰⁴ "Joining Forces, the way towards the European Defence Union", European Political Strategy Centre, 14.2.2019.

¹⁰⁵ "Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence", *Commissione europea, scheda informativa*, 2017.

strategiche degli Stati Uniti¹⁰⁶. In particolare, la mancanza di facilitatori strategici¹⁰⁷, come le munizioni di precisione guidate, il rifornimento aria-aria, le attività di comando e controllo, o di intelligence, sorveglianza e ricognizione, è stata segnalata sia dall'UE che dai suoi alleati¹⁰⁸. La stessa considerazione vale per la deterrenza strategica (compresa la difesa nucleare)¹⁰⁹, per cui gli Stati membri dell'UE dipendono in larga misura dagli Stati Uniti¹¹⁰.

85 Allo stesso tempo, la Russia, la Cina e altri grandi paesi investono oggi cospicue somme per acquisire capacità sofisticate e sviluppare tecnologie innovative¹¹¹, come le armi ipersoniche. I rapidi sviluppi della tecnologia offrono nuove possibilità alle forze armate e inducono nuove esigenze in termini di capacità militari. Come riconosce l'EUGS, gli Stati membri dell'UE devono investire in capacità digitali per assicurarsi dati, reti e infrastrutture critiche all'interno dello spazio digitale europeo¹¹². Nel 2017, una relazione presentata alla conferenza di Monaco sulla sicurezza ha stimato che per colmare il divario di interconnessione e digitalizzazione delle forze europee¹¹³ sarebbero necessari investimenti annuali oscillanti tra i 30 e i 50 miliardi di dollari in settori quali piattaforme di collegamento, comando, controllo, comunicazioni, computer, intelligence, sorveglianza e ricognizione.

¹⁰⁶ "NATO chief: [Mali shows holes in EU defence](#)", EU Observer, 4.2.2013.

¹⁰⁷ I facilitatori strategici garantiscono il dispiegamento, l'efficacia e la sostenibilità delle operazioni militari.

¹⁰⁸ [Conferenza stampa](#) del Segretario generale della NATO Anders Fogh Rasmussen, dopo la riunione dei ministri della Difesa, 5.10.2011; e [intervista con il generale Mikhail Kostarakos](#), ex presidente del Comitato militare dell'Unione europea (EUMC), European Defence Matters, numero 11/2016.

¹⁰⁹ In particolare, l'Europa dipende completamente dall'ombrello atomico degli Stati Uniti, Sven Biscop, *Egmont Paper* 103, *Fighting for Europe: Europe strategic autonomy and the use of force*, gennaio 2019.

¹¹⁰ "European Strategic Autonomy – Actors, Issues, Conflicts of Interests", *SWP research Paper*, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza e Volker Perthes (a cura di), 2019.

¹¹¹ Relazione generale all'Assemblea parlamentare della NATO, "Maintaining NATO's technological edge: strategic adaptation and defence research and development", ottobre 2017.

¹¹² Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, giugno 2016.

¹¹³ Ipotizzando un ciclo di ammodernamento di cinque-sette anni: "More European, More Connected and More Capable", conferenza di Monaco sulla sicurezza, McKinsey e Hertie school of governance, 2017.

86 Attualmente gli Stati membri dell'UE sono ben lontani dal possedere capacità militari corrispondenti al nuovo livello di ambizione dell'UE in questo settore¹¹⁴ (cfr. *riquadro 1*). Un recente studio dell'Istituto internazionale di studi strategici (IISS) e del German Council on Foreign Relations (DGAP) valuta in che misura l'UE sia in grado di realizzare questo livello di ambizione, sulla base delle capacità attuali degli Stati membri e delle proiezioni per il 2030¹¹⁵. Ipotizzando diversi imprevisti derivanti dal livello di ambizione dell'UE, lo studio conclude che vi sono estese carenze di capacità in tutti i settori, e in molti casi si raggiungerebbe meno di un terzo dei requisiti relativi alle forze; pertanto l'autonomia strategica europea è limitata alla fascia inferiore dello spettro operativo.

87 Inoltre, se gli Stati membri dell'UE che fanno parte della NATO dovessero difendersi autonomamente da un'aggressione militare senza poter contare sulla protezione militare degli Stati Uniti, si stima che, per superare le attuali carenze di capacità, sarebbe necessario investire varie centinaia di miliardi di euro. In effetti, ipotizzando lo scenario di una guerra regionale limitata, che si svolga in Europa contro uno Stato terzo, un altro studio dell'IISS valuta che i membri europei della NATO dovrebbero investire una cifra oscillante tra 288 e 357 miliardi di dollari per colmare le carenze di capacità generate da tale scenario¹¹⁶.

88 Individuare le priorità in materia di capacità è un esercizio dinamico. Come illustrato nell'*allegato III*, il fabbisogno di capacità in materia di difesa si evolve col tempo, secondo la natura delle minacce identificate e il livello di ambizione dell'UE¹¹⁷.

¹¹⁴ "Coordinated Annual Review on Defence", *AED, scheda informativa*, 26.11.2018: il contributo del comitato militare dell'UE alla verifica sperimentale della revisione annuale coordinata sulla difesa (CARD) ha stabilito che l'UE non possiede tutte le capacità militari necessarie per attuare il livello di ambizione militare della PSDC, derivante dalla strategia globale dell'UE.

¹¹⁵ "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", IISS e DGAP, novembre 2018.

¹¹⁶ D. Barrie et al., "Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members", The International Institute for Strategic Studies, aprile 2019.

¹¹⁷ A livello di Unione europea, il catalogo dei progressi n. 18 (documento riservato) indica in che misura sia stato raggiunto il livello di ambizione militare della PSDC dell'UE, e classifica, per ordine di priorità, le carenze di capacità militare dell'UE, denominate obiettivi di capacità ad alto impatto. Rappresentano le carenze di capacità da affrontare nel breve periodo (2026) e nel medio periodo (2032).

Il riquadro 4 illustra alcune delle più importanti carenze di capacità, sulla base delle informazioni disponibili.

Riquadro 4

Esempi di carenze di capacità

La letteratura accademica pubblicata tra il 2016 e il 2019 individua quasi sempre gli esempi di carenze di capacità negli Stati membri dell'UE nei seguenti settori:



Aria – velivoli senza pilota (droni), rifornimento in volo, trasporto aereo strategico e tattico, sistemi di comando e controllo aereo, munizioni di precisione, capacità di difesa con missili balistici, capacità anti-accesso e di interdizione, eliminazione delle capacità di difesa aerea del nemico;



Spazio – comunicazione satellitare e osservazione della Terra, accesso autonomo allo spazio;



Superiorità nelle informazioni – capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione;



Tecnologie TIC – guerra informatica, intelligenza artificiale;



Settore navale – sorveglianza marittima, mezzi anfibi; sommergibili e capacità di dispiegamento all'estero;



Facilitatori strategici – mobilità militare, trasporti strategici ed evacuazione sanitaria;



Terra – capacità di infliggere colpi da terra con precisione, veicoli da combattimento corazzati moderni.

L'impatto della Brexit

89 Senza pregiudicare l'esito della Brexit, l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea non sarà, probabilmente, priva di conseguenze per la difesa dell'UE. Tradizionalmente il Regno Unito occupa il primo posto in Europa per la spesa militare. Nel 2017, il suo bilancio della difesa rappresentava circa un quarto della spesa totale

degli Stati membri dell'UE in questo settore¹¹⁸. Da un altro punto di vista, l'uscita del Regno Unito dall'UE significa che l'80 % delle spese della NATO per la difesa avrà luogo in paesi non appartenenti all'UE¹¹⁹. Inoltre, le aziende britanniche detengono una forte posizione nel mercato europeo della difesa¹²⁰.

90 In termini operativi, il contributo del Regno Unito alle missioni e operazioni civili e militari della PSDC è stato nel complesso limitato: ha rappresentato circa il 2,3 % del contributo degli Stati membri in fatto di personale, e ha fornito mezzi come navi, aerei e rinforzi di truppe in standby¹²¹. D'altro canto, la perdita di facilitatori strategici nel settore aereo (rifornimento in volo e capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione) e di forze operative speciali costituisce un esempio dei settori di capacità che sarebbero gravemente colpiti dalla Brexit.

91 Di conseguenza, l'UE27 disporrà di risorse assai inferiori per sopperire alle carenze individuate nei settori delle capacità e delle ricerche militari. In entrambi i settori, le carenze saranno assai probabilmente aggravate dalla Brexit: pur senza una distribuzione uniforme nello spettro delle capacità, la Brexit comporterebbe una sostanziale riduzione delle odierne capacità complessive dell'UE (*figura 7*) nonché una carenza di investimenti in ricerca e sviluppo¹²².

¹¹⁸ Nel 2017, il Regno Unito ha investito nel settore della difesa 45,3 miliardi di euro, ossia il 22,1 % dei 205,1 miliardi di euro spesi dall'UE28. Dati Eurostat, spese pubbliche generali suddivise per funzione (COFOG), pubblicati il 22.3.2019.

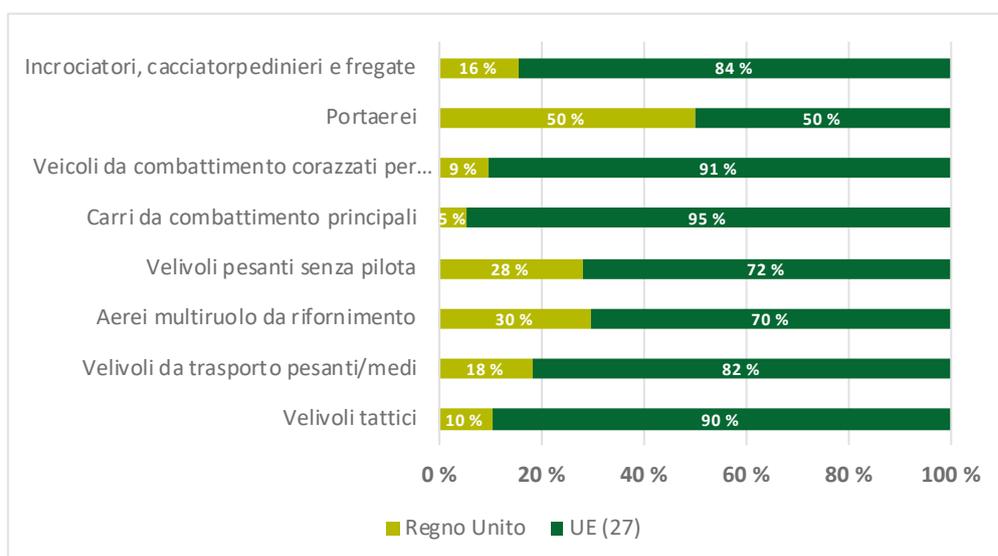
¹¹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 13.6.2018 sulle relazioni UE-NATO, 2017/2276(INI), punto 19.

¹²⁰ Sulla base della lista SIPRI delle prime 100 imprese, nel 2018 detenevano il 38 % del fatturato relativo alla difesa tra le aziende europee.

¹²¹ "Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations", House of Lords – European Union Committee, maggio 2018.

¹²² Nel 2017 le spese del Regno Unito in ricerca e sviluppo, nel settore della difesa, sono state pari a 3,2 miliardi di euro (dati AED).

Figura 7 – Quota del Regno Unito sul totale di alcuni materiali militari selezionati degli Stati membri dell’UE, 2018



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dall’IISS, Military Balance, 2019.

2.2 Caratteristiche principali dell’industria europea della difesa

Il settore della difesa

92 Il mercato della difesa ha caratteristiche peculiari rispetto ai mercati commerciali tradizionali. Il principale tratto distintivo è il ruolo centrale svolto dai governi. In effetti, il mercato nazionale della difesa è spesso definito monopsonio: vi sono un unico acquirente – lo Stato – e molti fornitori. In qualità di unici clienti finali, i governi avviano, definiscono, regolamentano e finanziano lo sviluppo e gli appalti di materiali per la difesa.

93 Il settore della difesa è di importanza strategica. Quest’industria contribuisce all’autonomia d’azione dello Stato, producendo le capacità richieste e garantendo la sicurezza dell’approvvigionamento. Il settore pertanto è rigorosamente regolamentato a livello nazionale¹²³. In particolare, i prodotti della difesa possono essere soggetti a restrizioni per quanto riguarda lo sfruttamento della proprietà intellettuale o le possibilità di esportazione¹²⁴. Inoltre, l’accesso al mercato nazionale della difesa è spesso limitato dalla politica dei governi in materia di appalti, allo scopo di proteggere

¹²³ Sito della DG GROW.

¹²⁴ “Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector”, Expert Group on the Financial Toolbox, novembre 2018.

essenziali interessi di sicurezza e di sostenere la base industriale nazionale¹²⁵. Di conseguenza, vi sono rigide barriere di entrata e uscita dal mercato.

94 Quello della difesa è un settore ad alta intensità di ricerca e sviluppo (R&S)¹²⁶. Lo sviluppo di capacità di difesa esige tecnologie innovative e sofisticate, miranti a garantire un vantaggio militare comparativo. Ciò comporta notevoli investimenti anticipati e lunghi cicli di sviluppo delle capacità, in assenza di una garanzia finale di commercializzazione per le imprese che operano nel settore della difesa. Per attenuare i rischi tecnologici e finanziari connessi con lo sviluppo delle capacità, la ricerca nel settore della difesa è normalmente finanziata al 100 % dai governi.

Principali tendenze

95 Il settore industriale della difesa è caratterizzato da nuove forme di dipendenza¹²⁷. In primo luogo si sta gradualmente globalizzando. Le grandi imprese del settore della difesa dipendono maggiormente dalle vendite all'esportazione, mentre le loro catene di approvvigionamento sono più complesse, diversificate e internazionali.

96 Inoltre, il settore della difesa dipende in misura crescente dalle innovazioni introdotte nel settore civile¹²⁸. La ricerca e sviluppo a duplice uso offre grandi opportunità ma propone anche ardue sfide: infatti le tecnologie d'avanguardia – come l'intelligenza artificiale, i veicoli senza pilota, i big data o le nanotecnologie – vengono sviluppate e prodotte essenzialmente dal settore civile.

97 Un'altra importante tendenza strutturante del settore della difesa è il crescente costo dei materiali e dei sistemi. In un contesto di concorrenza tecnologica, la crescita intergenerazionale dei costi dei materiali di difesa, registrata negli ultimi decenni, ha perso ogni contatto con la crescita dei bilanci della difesa, superandola largamente. Ne sono derivate la riduzione del numero di unità che i bilanci nazionali possono

¹²⁵ "Europe's Defence Industry: An Economic Perspective", K. Hartley, 2013.

¹²⁶ Defence Sector Report, House of Commons, Exiting the European Union Committee, novembre 2017.

¹²⁷ "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)", studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, giugno 2013.

¹²⁸ M. Drent e D. Zandee, "More European defence cooperation", Clingendael Institute, giugno 2018.

permettersi, la riduzione della lunghezza delle serie prodotte, una limitata capacità di sfruttare le economie di scala e una minore frequenza dei nuovi progetti di sviluppo¹²⁹.

Il panorama industriale della difesa europea

98 Non esiste una serie esaustiva di dati sulla base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB)¹³⁰. Il settore europeo della difesa ha un fatturato di circa 100 miliardi di euro e occupa direttamente circa 500 000 addetti¹³¹. Ha una struttura piramidale¹³², al cui vertice si colloca un limitato numero di grandi imprese della difesa (gli appaltatori principali). Lungo l'intera catena di approvvigionamento, queste imprese sono coadiuvate da 2 000-2 500 aziende di livello inferiore¹³³ – per lo più imprese a media capitalizzazione e PMI – che forniscono agli appaltatori principali sottosistemi o componenti.

99 L'EDTIB non è diffusa in maniera uniforme nell'UE. Rispecchiando il livello dei bilanci nazionali, le industrie del settore della difesa si concentrano nei sei paesi della lettera di intenti¹³⁴, ossia Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito, i quali generano oltre l'80 % del fatturato del settore europeo della difesa¹³⁵. Capacità e competitività della DTIB differiscono tra i vari Stati membri e da un sottosectore

¹²⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund (Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa), SWD(2018) 345 final, giugno 2018.

¹³⁰ Keith Hartley, "Creating a European Defence Industrial Base", 2013.

¹³¹ Sito della DG GROW: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_it.

¹³² A. Marrone e A. R. Ungaro, "Actors in the European defence policy area: roles and developments", *Istituto affari internazionali*, novembre 2014.

¹³³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund (Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa), SWD(2018) 345 final, giugno 2018.

¹³⁴ La lettera di intenti è stata firmata il 20.7.1998 da sei paesi dell'Unione europea per istituire un quadro cooperativo mirante ad agevolare la ristrutturazione del settore europeo della difesa.

¹³⁵ The Aerospace and Defence Industry Association of Europe, *Facts and figures*, 2017.

all'altro¹³⁶ (cfr. *allegato IV* per le caratteristiche principali dei settori aerospaziale, terrestre e navale). Questa base frammentata è il frutto delle culture geografiche, storiche e militari che hanno contribuito a modellare il panorama industriale dei vari Stati membri¹³⁷. In Europa si contano tante DTIB quanti sono gli Stati membri e le relative politiche nazionali nei settori della difesa, della tecnologia, dei mercati, degli appalti ecc.¹³⁸.

100 Alcuni studi hanno messo in rilievo i punti di forza del settore della difesa in Europa. In particolare, l'industria europea della difesa nel suo complesso è stata definita competitiva a livello globale, innovativa, a elevato livello tecnologico e imperniata sulle capacità¹³⁹. Il settore europeo della difesa è in grado di fornire uno spettro completo di capacità di difesa, da piattaforme ampie e complesse fino a prodotti innovativi. Negli ultimi anni, però, numerose tendenze negative hanno inciso sulla EDTIB e sulla sua competitività globale (cfr. *allegato V*).

Il lato della domanda: gli Stati membri

101 La competitività del settore della difesa dipende in larga misura dalla domanda degli Stati membri. Tra il 2007 e il 2015 i bilanci nazionali della difesa nell'UE hanno subito cospicui tagli, pari al 15 % circa, in un contesto che ha registrato un incremento globale delle spese militari. Dal 2015, la tendenza delle spese complessive per la difesa nell'UE è positiva¹⁴⁰, benché in termini reali nel 2017 le spese per la difesa siano state ancora inferiori al livello del 2007 (*figura 8*).

¹³⁶ C. Mölling, "Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities", 2013.

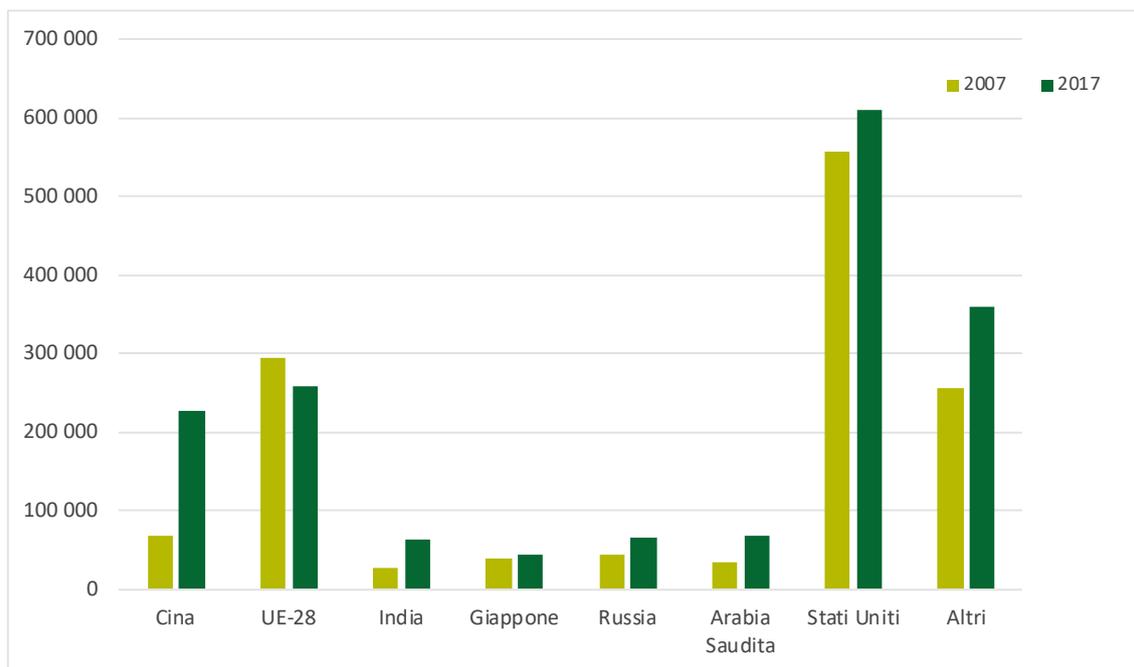
¹³⁷ "The State of Europe's defence industrial base", Assemblea parlamentare della NATO, commissione Economia e sicurezza, ottobre 2017.

¹³⁸ "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)", studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, giugno 2013.

¹³⁹ Relazione elaborata da un gruppo di personalità in merito all'azione preparatoria sulla ricerca connessa alla PSDC, febbraio 2016.

¹⁴⁰ Risultati della verifica sperimentale della CARD.

Figura 8 – Evoluzione delle spese per la difesa 2007-2017 (milioni di dollari USA a prezzi correnti)



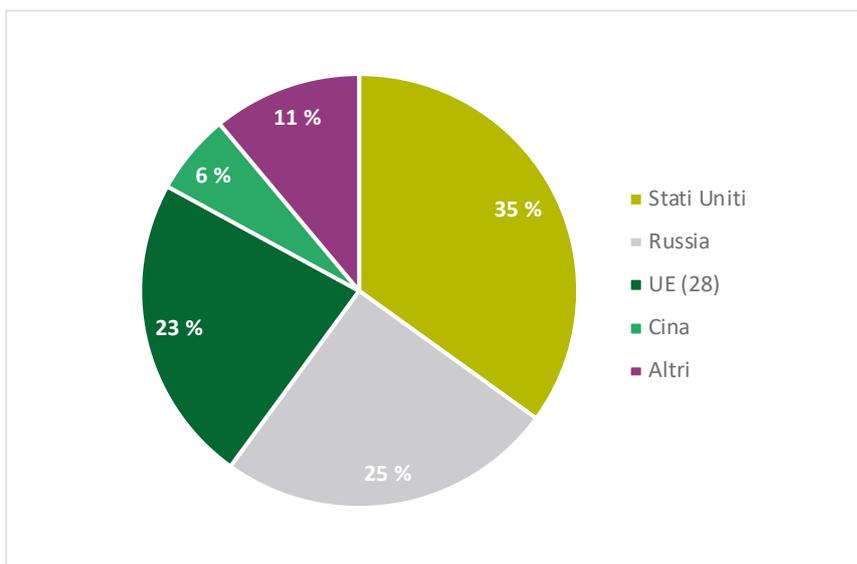
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati SIPRI¹⁴¹.

102 Il declino della domanda interna nel mercato UE, unito alla domanda crescente che si registra sui mercati internazionali, ha indotto il settore della difesa dell'UE a incrementare le esportazioni verso i mercati dei paesi terzi¹⁴². Come illustra la *figura 9*, l'UE, benché ancora in ritardo rispetto agli Stati Uniti e alla Russia, rappresenta una quota significativa delle esportazioni totali di armamenti, a testimonianza della competitività della sua industria della difesa.

¹⁴¹ Nella presente analisi, come riferimento per l'analisi si utilizzano le banche dati dell'Istituto internazionale di ricerca sulla pace di Stoccolma (SIPRI). Per le limitazioni dei dati sottostanti e il relativo impatto sulla nostra analisi cfr. <https://www.sipri.org/databases>.

¹⁴² "The extra-EU defence exports' effects on European armaments cooperation", studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, giugno 2015.

**Figura 9 – Quota media delle esportazioni di armamenti, 2010-2018
(corretta in base alle esportazioni all'interno dell'UE)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati SIPRI.

103 L'EDTIB dipende in misura sempre maggiore dalle esportazioni, circostanza che comporterà alcune sfide per il futuro. La prima dipende dalle differenze tra le politiche di esportazione di armamenti degli Stati membri dell'UE e la legislazione. Dal momento che le catene di approvvigionamento dei più importanti fabbricanti europei di materiale per la difesa sono sempre più integrate, le differenze tra le politiche d'esportazione degli Stati membri¹⁴³ possono rendere più arduo, per le grandi imprese europee, competere sul mercato internazionale.

104 Inoltre, i trasferimenti della tecnologia necessaria per accedere ai mercati stranieri, uniti ai cospicui investimenti effettuati nel settore della difesa in paesi stranieri, hanno consentito a nuovi concorrenti internazionali di emergere¹⁴⁴. La possibilità che l'industria dell'UE mantenga il proprio vantaggio competitivo dipende dalla sua capacità di innovazione.

105 I bilanci della difesa degli Stati membri dell'UE sono caratterizzati da un'elevata percentuale di spese per il personale (49 %) rispetto alle spese per investimenti

¹⁴³ "The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control", studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, luglio 2018.

¹⁴⁴ "The State of Europe's defence industrial base", Assemblea parlamentare della NATO, commissione Economia e sicurezza, ottobre 2017.

(21 %) ¹⁴⁵. Inoltre, i precedenti tagli ai bilanci della difesa hanno inciso negativamente sulle spese in R&S ¹⁴⁶. Il fatto che gli Stati membri, collettivamente, non raggiungano il valore obiettivo del 2 % per la tecnologia e la ricerca nel settore della difesa ¹⁴⁷ solleva dubbi sulla loro capacità di introdurre in futuro tecnologie innovative nel lungo periodo ¹⁴⁸ e mette quindi a repentaglio la competitività dell'EDTIB.

106 Finora la cooperazione tra gli Stati membri dell'UE negli investimenti in R&S e in materiali per la difesa è stata limitata e non ha raggiunto il valore obiettivo ¹⁴⁹ (*figura 10*). I precedenti tentativi dell'UE di promuovere l'istituzione di un mercato europeo di materiali per la difesa aperto e competitivo non hanno avuto successo. In particolare, la direttiva del 2009 sugli appalti nel settore della difesa non è stata attuata in maniera uniforme negli Stati membri ¹⁵⁰. Una percentuale assai rilevante delle spese per approvvigionamenti nel settore della difesa, in particolare per quanto riguarda i sistemi di difesa strategici e di elevato valore, ha ancora luogo al di fuori della direttiva ¹⁵¹, e di conseguenza gli appalti vengono aggiudicati principalmente a imprese nazionali.

¹⁴⁵ Dati relativi alla difesa per il periodo 2016-2017, AED.

¹⁴⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Impact Assessment accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund" (Valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa"), SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

¹⁴⁷ Nel novembre 2007 il comitato direttivo ministeriale dell'AED ha approvato quattro parametri collettivi per gli investimenti:

- Approvvigionamenti di materiali: 20 % della spesa totale per la difesa;
- Approvvigionamenti collaborativi di materiali: 35 % degli approvvigionamenti totali di materiali;
- R&T per la difesa: 2 % della spesa totale per la difesa;
- R&T collaborativo: 20 % della R&T totale per la difesa;

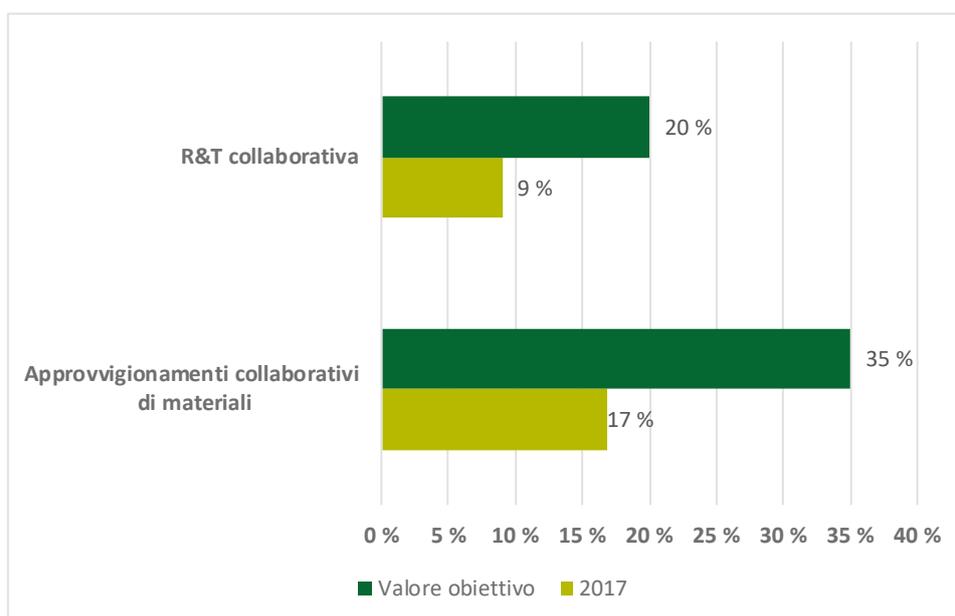
¹⁴⁸ "Coordinated Annual Review on Defence", AED, scheda informativa, 26.11.2018.

¹⁴⁹ Per le limitazioni relative ai dati inerenti alle cifre comunicate, cfr. <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017>.

¹⁵⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, a norma dell'articolo 73, paragrafo 2, COM(2016) 762 final del 30.11.2016.

¹⁵¹ Ibidem

Figura 10 – Risultati della collaborazione tra gli Stati membri rispetto ai parametri - 2017



Fonte: Corte dei conti europea sulla base dei dati AED relativi alla difesa 2016 - 2017.

Il lato dell'offerta: l'industria

107 Per adeguarsi alla crescente globalizzazione del mercato della difesa, il relativo settore ha intrapreso un processo di consolidamento che, attraverso fusioni e acquisizioni, ha condotto all'emergere di un ristretto numero di grandi imprese multinazionali come BAE, Airbus e Thales. Il consolidamento transfrontaliero è rimasto tuttavia limitato essenzialmente ai settori aerospaziale ed elettronico. Il prevalere di considerazioni legate alla sovranità nazionale si è tradotto in un processo di consolidamento avvenuto sostanzialmente a livello nazionale, in particolare nei segmenti navale e terrestre.

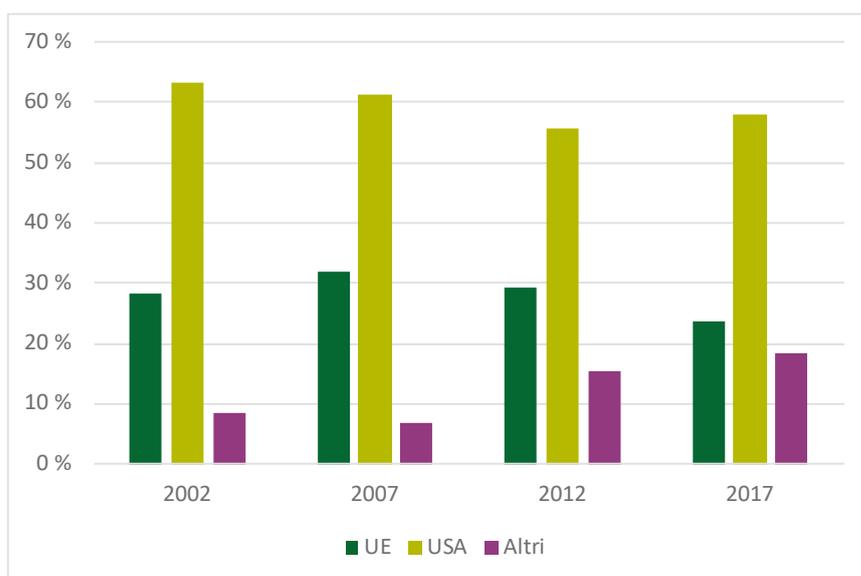
108 La scarsa cooperazione sul lato della domanda, ossia tra gli Stati membri, ha impedito di portare avanti l'integrazione e il consolidamento nel mercato europeo dei materiali della difesa¹⁵². Tale frammentazione, a sua volta, produce inefficienze sotto forma di duplicazioni, sovracapacità in alcuni settori e carenza di economie di scala; tutto questo, in ultima analisi, nuoce alla competitività del settore europeo della difesa

¹⁵² Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund (Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa), SWD(2018) 345 final, giugno 2018.

sul mercato globale e, da un punto di vista operativo, ostacola l'interoperabilità tra le forze armate degli Stati membri. Rispetto agli Stati Uniti, che contano 11 sistemi e piattaforme di difesa, nel 2013 l'Europa ne aveva in produzione 36¹⁵³, benché la spesa militare dell'UE sia inferiore di 2,5 volte a quella degli Stati Uniti.

109 La posizione globale dell'industria europea della difesa è rispecchiata dalla sua quota di fatturato tra le prime 100 imprese del settore della difesa¹⁵⁴. Le principali imprese dell'UE rappresentano una quota significativa del fatturato globale (circa un quarto) ma rimangono assai indietro rispetto alle imprese statunitensi, che detengono una posizione dominante. La tendenza degli ultimi 20 anni (*figura 11*) illustra la crescita della concorrenza da parte di aziende non appartenenti né all'UE né agli Stati Uniti. Per quanto riguarda gli attori principali, il fatturato generato dalle prime cinque imprese dell'UE e degli USA (*figura 12*) dimostra che le principali aziende statunitensi operano su scala assai più vasta rispetto a quelle dell'UE.

Figura 11 – Quota di fatturato delle prime 100 imprese nel settore della difesa, dal 2007 al 2017

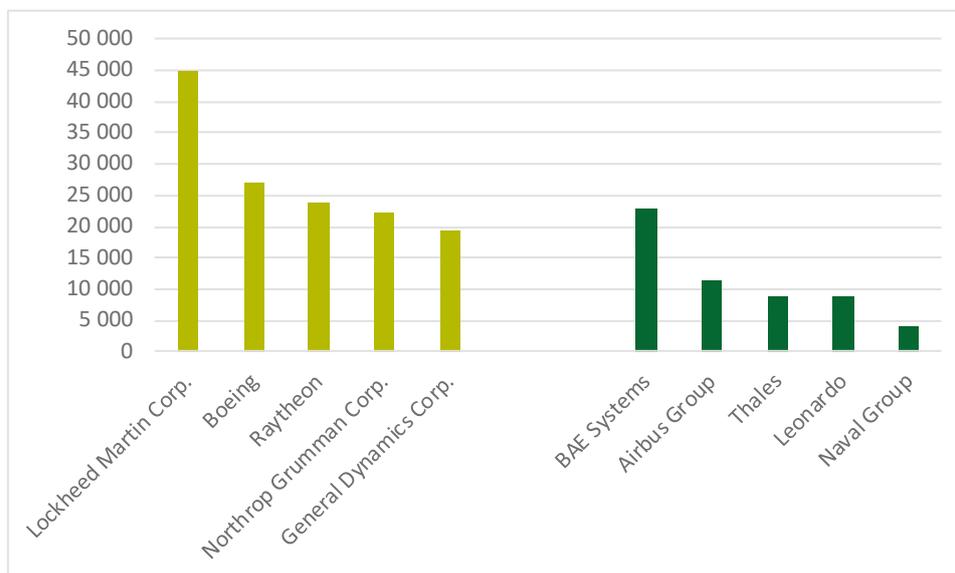


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati SIPRI.

¹⁵³ V. Briani, "Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment", CEPS Policy brief, n. 297, luglio 2013.

¹⁵⁴ La classifica SIPRI delle prime 100 imprese non comprende le aziende cinesi produttrici di armi.

Figura 12 – Fatturato delle prime 5 imprese USA e UE (2017) – in milioni di dollari



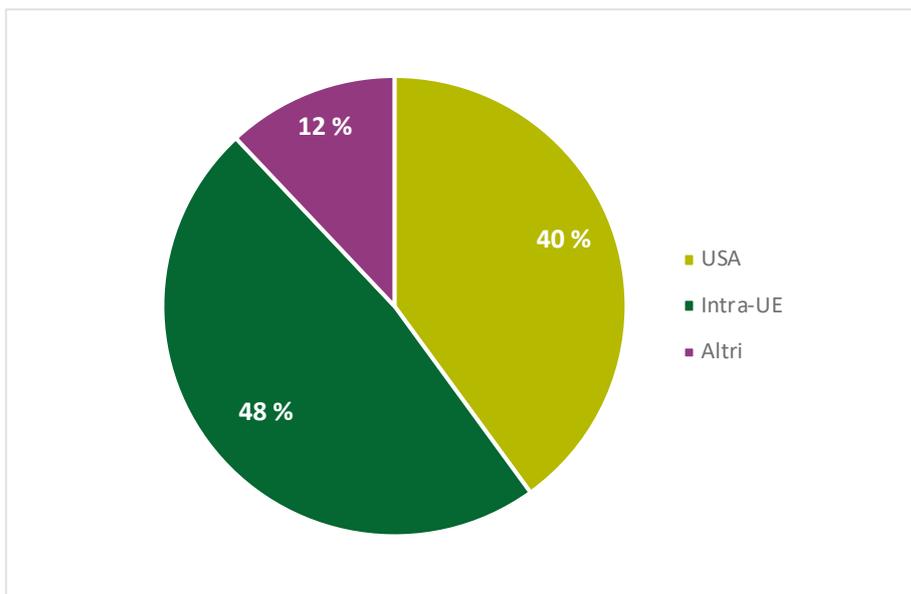
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati SIPRI.

110 La rispettiva collocazione, sul mercato globale, delle basi industriali dell'UE e degli USA nel settore della difesa mette in evidenza la competitività dell'industria europea della difesa. Per quanto riguarda i legami industriali e commerciali, le importazioni UE da imprese statunitensi si sono avvicinate, nel periodo 2010-2018, agli scambi intra-UE, ammontando al 40 % (*figura 13*). Nello stesso periodo, oltre il 50 % delle importazioni di armamenti negli Stati Uniti proveniva dagli Stati membri dell'UE¹⁵⁵, ma in termini assoluti si trattava di importi limitati¹⁵⁶. Lo squilibrio a favore degli USA che si registra negli scambi transatlantici è dovuto (i) al predominio tecnologico degli Stati Uniti, ma anche (ii) alle restrizioni commerciali che limitano l'accesso di concorrenti stranieri (e quindi dell'UE) al mercato statunitense della difesa¹⁵⁷, e (iii) all'assenza di una preferenza europea tra gli Stati membri.

¹⁵⁵ Calcolo della Corte sulla base dei dati SIPRI.

¹⁵⁶ Daniel Fiott, EUISS, "The poison pill: EU defence on US terms?", giugno 2019.

¹⁵⁷ "Anticipating restructuring in the European defence industry", BIPE, marzo 2008.

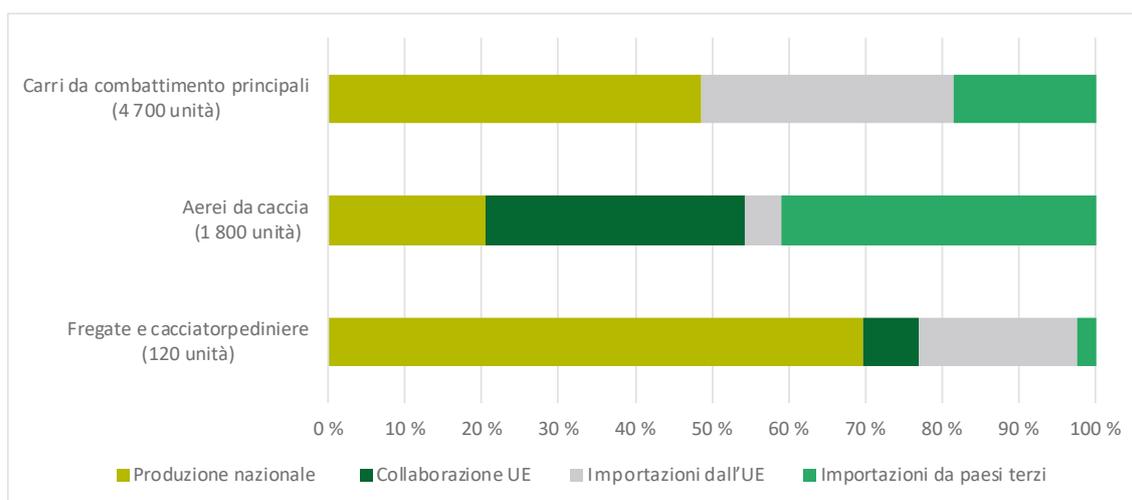
Figura 13 – Quote delle importazioni UE (2017)

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati SIPRI.

111 Il grado di dipendenza dell'EDTIB dalla produzione esterna all'UE differisce a seconda dei segmenti. Come indica la [figura 14](#), il 2,5 % delle principali navi da guerra utilizzate dagli Stati membri dell'UE proviene da fornitori esterni all'Unione europea, ma questo dato aumenta al 18,5 % per i principali carri da combattimento e al 39,3 % per gli aerei da caccia¹⁵⁸.

¹⁵⁸ D. Fiott, "Strategic autonomy: towards "European Sovereignty" in defence", EUISS, novembre 2018.

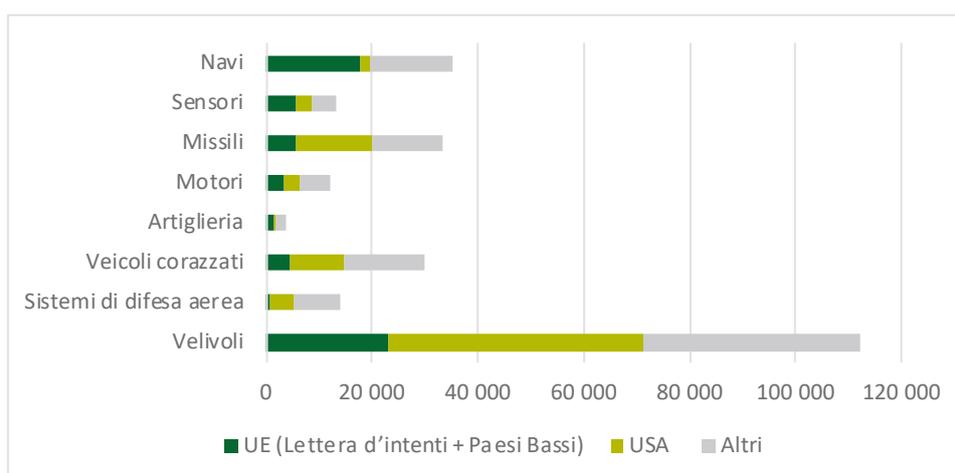
Figura 14 – Origine della produzione per i prodotti di difesa in uso nell’Unione europea (2017)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di EUISS - “Strategic autonomy: towards “European Sovereignty’ in defence” – novembre 2018.

112 A livello globale, la posizione dominante degli Stati Uniti nel commercio internazionale non è uniforme in tutti i segmenti. In particolare, le imprese statunitensi nel settore della difesa vantano una netta posizione guida nell’esportazione di velivoli, sistemi di difesa aerea, veicoli corazzati e missili. Al contrario, le imprese dell’UE¹⁵⁹ godono di un vantaggio competitivo nell’esportazione di navi e sensori (*figura 15*).

Figura 15 – Origine dei prodotti della difesa nei mercati internazionali (“valori degli indicatori di tendenza”) – 2010-2018



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati SIPRI.

¹⁵⁹ Sulla base dei paesi della lettera di intenti e dei Paesi Bassi, che rappresentano il 95 % delle esportazioni dell’UE.

113 Benché non esista un panorama completo della dipendenza dall'estero nella catena di approvvigionamento, si segnala spesso che il settore europeo della difesa dipende da tecnologie specifiche oppure da sottocomponenti (USA) e materie prime essenziali (Cina). Per esempio, l'EDTIB dipende interamente dalle importazioni provenienti da un ridotto numero di paesi terzi per 19 delle 39 materie prime essenziali per i suoi processi produttivi¹⁶⁰. Questa dipendenza dagli approvvigionamenti esterni minaccia non solo l'autonomia d'azione degli Stati membri dell'UE, ma anche la competitività dell'industria europea della difesa.

2.3 Potenziare la cooperazione a livello UE

114 In base al principio che una cooperazione più intensa tra gli Stati membri ne migliorerebbe le capacità di difesa e potenzierebbe l'industria europea della difesa, negli ultimi anni sono state elaborate varie iniziative miranti a promuovere la cooperazione in questo campo a livello UE.

Piano di sviluppo delle capacità

115 Il piano di sviluppo delle capacità (CDP) è un documento e un processo sviluppato dall'AED, in collaborazione con l'EUMS/EUMC e gli Stati membri. Offre una rassegna dei requisiti in materia di capacità, allo scopo di rendere più coerenti i processi di pianificazione della difesa a livello nazionale e di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri nello sviluppo di capacità.

116 Il CDP, che viene aggiornato periodicamente, è stato esaminato e adottato dagli Stati membri nel giugno 2018. In particolare, il CDP 2018 tiene conto del nuovo livello di ambizione dell'UE definito nell'EUGS (cfr. [riquadro 1](#)) e riflette l'esigenza di dotarsi di capacità "a spettro completo", in particolare per quanto riguarda le capacità più sofisticate nei settori terrestre, aereo, navale e spaziale e della guerra informatica¹⁶¹. Nell'ambito della procedura 2018, l'AED ha individuato 11 priorità strategiche¹⁶² (cfr. [allegato III](#)), che si estendono alle esigenze e opportunità di sviluppo delle capacità sia nel breve che nel lungo periodo.

¹⁶⁰ "Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond", AED, giugno 2018.

¹⁶¹ "The EU Capability Development Priorities", revisione del CDP 2018, AED.

¹⁶² Le priorità sono ulteriormente suddivise in 38 sottosectori dettagliati nella revisione del CDP 2018 "The EU Capability Development Priorities".

CARD

117 La revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD) è stata introdotta in seguito all'adozione dell'IPSD, da parte degli Stati membri, nel novembre 2016. La CARD è un meccanismo intergovernativo, attuato volontariamente allo scopo di fornire un metodo più articolato per sviluppare le capacità necessarie, sulla base di una maggiore trasparenza e di impegni più rigorosi da parte degli Stati membri¹⁶³.

118 La CARD si prefigge di strutturare il processo di pianificazione e di promuovere la cooperazione a livello UE grazie a una maggiore trasparenza e alla condivisione di informazioni da parte degli Stati membri. Tramite il sistematico monitoraggio da parte dell'AED, il processo CARD offre un panorama (i) dei piani di difesa degli Stati membri; (ii) dei progressi verso la realizzazione delle priorità del CDP; e (iii) dello sviluppo della collaborazione europea.

119 La prima CARD, sotto forma di verifica sperimentale, si è svolta nell'autunno 2018. Una CARD completa, fondata su tale verifica sperimentale, dovrebbe aver luogo nell'autunno 2019.

Riquadro 5

Conclusioni della verifica sperimentale 2018 della CARD¹⁶⁴

La prima relazione CARD ha rilevato alcune recenti tendenze positive, in particolare per quanto riguarda il livello di spesa per la difesa e la relativa quota di programmi collaborativi in materia di sviluppo delle capacità tra gli Stati membri.

La R&T per la difesa, tuttavia, desta ancora preoccupazioni, giacché si osserva un decremento della quota di investimenti assegnati a questo segmento. Ciò mette a repentaglio la capacità degli Stati membri di introdurre in futuro tecnologie innovative nel lungo periodo.

PESCO

120 La cooperazione strutturata permanente (PESCO) è stata introdotta dal trattato di Lisbona nel 2009¹⁶⁵. Il trattato ha consentito agli "Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più

¹⁶³ "Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa", 14.11.2016.

¹⁶⁴ "Coordinated Annual Review on Defence", AED, scheda informativa, 26.11.2018.

¹⁶⁵ Articolo 42, paragrafo 6, articolo 46, e protocollo 10 del TUE.

vincolanti in materia” di instaurare una collaborazione notevolmente più stretta in materia di difesa. La PESCO è un processo guidato dagli Stati membri entro il quadro dell’UE. Trattandosi sia di un quadro permanente che di un processo strutturato, differisce dagli altri quadri cooperativi ad hoc.

121 La PESCO è stata istituita formalmente l’11 dicembre 2017¹⁶⁶ con la partecipazione di 25 Stati membri¹⁶⁷. Si articola su due livelli: (i) la realizzazione di impegni di alto livello e (ii) lo sviluppo di progetti di difesa collaborativi.

122 Una fondamentale caratteristica della PESCO è la natura giuridicamente vincolante degli impegni sottoscritti nel suo ambito. Gli Stati membri partecipanti hanno concordato 20 impegni per investire, pianificare, sviluppare e gestire le capacità di difesa¹⁶⁸. I progressi verso la realizzazione degli impegni sono valutati a scadenza annuale dall’Alto rappresentante, sulla base dei piani nazionali di attuazione presentati dagli Stati membri.

123 Il secondo livello della PESCO riguarda i progetti collaborativi. Finora il Consiglio ha adottato un totale di 34 progetti¹⁶⁹, concernenti sia lo sviluppo di capacità che gli aspetti operativi. La partecipazione degli Stati membri ai singoli progetti è volontaria, e attualmente a ogni progetto partecipano in media cinque Stati membri. Gli Stati membri sono titolari delle capacità sviluppate nel quadro della PESCO e possono decidere di utilizzarle in altri quadri come per esempio la NATO.

Il Fondo europeo per la difesa

124 L’idea di un Fondo europeo per la difesa è stata avanzata dalla Commissione nel novembre 2016 all’interno del Piano d’azione europeo in materia di difesa (cfr. paragrafo 40). In pratica, nel periodo 2017-2020 sono stati introdotti due programmi pilota, miranti a verificare la fattibilità e il valore aggiunto di un’azione a

¹⁶⁶ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell’11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l’elenco degli Stati membri partecipanti.

¹⁶⁷ Danimarca, Malta e Regno Unito non partecipano alla PESCO.

¹⁶⁸ <https://pesco.europa.eu/>.

¹⁶⁹ Il 6.3.2018 sono stati approvati i primi 17 progetti, e il 19.11.2018 il Consiglio ha approvato un altro lotto di 17 progetti.

livello UE, nonché a preparare il futuro Fondo europeo per la difesa che sarà attuato nel prossimo QFP (2021-2027):

- l’Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa (PADR), con una dotazione di 90 milioni di euro a sostegno di progetti collaborativi di R&T per il 2017-2019;
- il Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP), con una dotazione di 500 milioni di euro per cofinanziare progetti industriali comuni nella fase di sviluppo per il periodo 2019-2020 (*riquadro 6*).

Riquadro 6

EDIDP – Primi progetti industriali comuni nel settore della difesa

Nel marzo 2019 la Commissione ha pubblicato il programma di lavoro per l’EDIDP. Una parte della dotazione di 500 milioni di euro è stata assegnata a inviti a presentare proposte nei settori seguenti¹⁷⁰:

- 1) consentire le operazioni, la protezione e la sostenibilità delle forze militari: 80 milioni di euro;
- 2) intelligence, sicurezza delle comunicazioni e difesa informatica: 180 milioni di euro;
- 3) capacità di condurre operazioni sofisticate: 70 milioni di euro;
- 4) PMI e tecnologie innovative nel settore della difesa: 27 milioni di euro.

Inoltre, la Commissione ha selezionato due progetti per l’aggiudicazione diretta:

- 5) 100 milioni di euro per lo sviluppo di droni europei a lunga autonomia (RPAS MALE);
- 6) 37 milioni di euro per un sistema radio sicuro (Sistema radio sicuro europeo definito da software).

125 Per il prossimo QFP il Fondo europeo per la difesa sviluppa le acquisizioni del PADR e dell’EDIDP, integrando le componenti di ricerca e sviluppo in un fondo vero e proprio, con un considerevole incremento dei finanziamenti, da 590 milioni a

¹⁷⁰ Per un elenco dettagliato dei progetti proposti, cfr. “Commission Implementing Decision of 19.3.2019 on the financing of the European Defence Industrial Development Programme and the adoption of the work programme for 2019 and 2020” (decisione di esecuzione della Commissione del 19.3.2019 sul finanziamento del Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa e sull’adozione del programma di lavoro per il 2019 e il 2020), C(2019) 2205 final <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515>

13 miliardi di euro. Si tratta di un aumento di 22 volte rispetto all'attuale ciclo settennale. La proposta attuale dispone di un bilancio di 13 miliardi di euro, suddiviso in 4,1 miliardi di euro per la ricerca e 8,9 miliardi di euro per lo sviluppo (cfr. [figura 16](#)): in tal modo l'Unione europea si colloca al quarto posto tra i maggiori contribuenti europei alle attività di R&S relative alla difesa¹⁷¹.

Figura 16 – Il Fondo europeo per la difesa



Fonte: Corte dei conti europea.

126 L'obiettivo del Fondo è di "promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione dell'industria europea della difesa, (...) contribuendo in tal modo all'autonomia strategica dell'Unione (...), in particolare in termini tecnologici e industriali"¹⁷². A tale scopo, il Fondo cerca di stimolare e sostenere azioni di collaborazione e la cooperazione transfrontaliera offrendo incentivi finanziari a soggetti giuridici per la ricerca e lo sviluppo.

127 Il Fondo ha le seguenti caratteristiche principali:

- I progetti collaborativi devono coinvolgere almeno tre soggetti idonei appartenenti a tre Stati membri o paesi associati.

¹⁷¹ "EU budget for the future", Commissione europea, scheda informativa, 13.6.2018.

¹⁷² Articolo 3 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa, del 12.12.2018.

- o Il livello di finanziamento proposto può giungere al 100 % per la fase di ricerca e può variare dal 20 % all'80 % del cofinanziamento (con i bilanci degli Stati membri) per la fase di sviluppo.
- o Sono previsti bonus, sotto forma di tassi di finanziamento più elevati, per promuovere la partecipazione di PMI e imprese a media capitalizzazione, nonché per i progetti della PESCO.
- o Una percentuale compresa tra il 4 % e l'8 % dei 13 miliardi di euro del bilancio dovrebbe essere destinata a sostenere le tecnologie dirompenti per la difesa.

2.4 Rischi relativi alla performance associati ai programmi di difesa dell'UE

128 Rispetto ai limitati progressi nel campo della difesa, che si sono registrati nella storia dell'Unione europea, le recenti iniziative (PESCO, CARD e il Fondo europeo per la difesa) si possono considerare un "cambio di passo"¹⁷³. Tuttavia, per quanto riguarda l'impatto di queste nuove iniziative dell'UE e il connesso rapido incremento della spesa, varie condizioni fondamentali che dovrebbero consentire l'efficacia di queste iniziative non sono ancora in vigore o sono sconosciute.

Un efficace processo di pianificazione a livello di UE

129 Fino alla revisione del CDP nel 2018 (cfr. paragrafo **116**), secondo un recente studio condotto per il Parlamento europeo¹⁷⁴, le iniziative precedenti non erano riuscite a elaborare un processo di pianificazione significativo a livello di UE che fungesse da base alle capacità di sviluppo. Nella situazione attuale, a livello di Unione europea manca ancora un adeguato processo di pianificazione della difesa, sotto forma di un Libro bianco paragonabile ai documenti di pianificazione nazionale. In pratica, gli Stati membri pianificano la difesa e svolgono le acquisizioni in una

¹⁷³ European Political Strategy Centre, "Joining forces – the way towards the European Defence Union", febbraio 2019.

¹⁷⁴ Il processo europeo di pianificazione della difesa è inefficace e complesso; da quando esiste, non ha prodotto praticamente alcuna capacità: Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process", studio richiesto dalla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, 12.12.2018, pag. 64.

prospettiva nazionale; di conseguenza risulta evidente la necessità di allineare maggiormente i rispettivi piani di difesa¹⁷⁵.

130 Il processo di pianificazione dell'UE è complesso e coinvolge numerose parti interessate. Lo studio citato lo definisce non ciclico, incompleto per la mancanza di una chiara ambizione militare (cfr. paragrafi da **60** a **61**), e caratterizzato da carenze logiche¹⁷⁶. Consiste di quattro strati sovrapposti, frammentati tra le parti interessate che conducono i vari processi¹⁷⁷. Allo stesso tempo, i passi intrapresi per incrementare la capacità della pianificazione europea della difesa tendono anche a incrementare attività parallele alla NATO, nonché potenzialmente sovrapposte tra loro¹⁷⁸.

131 Nell'attuale stato di cose, i processi di pianificazione delle capacità dell'UE e della NATO difettano di coerenza. Il processo di pianificazione della difesa della NATO esiste da quasi 50 anni ed è stato descritto come un processo radicato e strutturato¹⁷⁹. Al contrario, il processo di capacità dell'UE, istituito solo di recente, non è ancora maturo. Esiste il potenziale per allineare più strettamente il CDP e la CARD ai processi di pianificazione della NATO, allo scopo di garantire la coerenza delle realizzazioni e delle scadenze temporali, nonché di limitare le inefficienze connesse alla duplicazione dei processi¹⁸⁰.

¹⁷⁵ AED, Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD, aggiornato il 26.11.2018.

¹⁷⁶ Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process", studio richiesto dalla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, 12.12.2018.

¹⁷⁷ Questo sistema [UE] è stato introdotto in fasi successive, come una serie di strati che si sovrappongono, e la sua coerenza complessiva non è affatto garantita. In realtà nell'UE non esiste un solo processo di capacità ma quattro: il meccanismo di sviluppo delle capacità (...) il CDP, (...), la CARD (...) e la PESCO. Frédéric Mauro e Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "A European Army to do what?", aprile 2019.

¹⁷⁸ Dick Zandee, "PESCO implementation: the next challenge", Clingendael Institute, settembre 2018.

¹⁷⁹ Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process", studio richiesto dalla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo, 12.12.2018, pagg. 12-13.

¹⁸⁰ Il processo degli obiettivi principali, che costituisce l'approccio sistemico dell'UE nello sviluppo delle capacità militari necessarie per la PSDC è stato recentemente sincronizzato con il processo di pianificazione di difesa della NATO, in termini di tempistiche, tassonomia e strumenti.

132 Le nuove iniziative recano elementi supplementari per strutturare il processo di pianificazione. La coerenza e una sequenzialità appropriata, cioè dalle priorità allo sviluppo della capacità, sono elementi di importanza cruciale¹⁸¹. In realtà, però, il varo parallelo dei vari meccanismi non ha ancora consentito l'avvio di un flusso logico. In effetti i primi progetti della PESCO sono stati adottati nel marzo 2018, mentre il CDP è stato riveduto soltanto nel luglio 2018. Parallelamente, i progetti del PADR sono iniziati già nel 2017, seguiti all'inizio del 2019 dall'EDIDP. Nel frattempo, l'AED ha portato a termine la verifica sperimentale della CARD soltanto nel novembre 2018. L'efficacia dei collegamenti e la coerenza fra tutte le iniziative devono ancora trovare una dimostrazione pratica.

La partecipazione degli Stati membri

133 L'attuazione e l'efficacia della CARD, del Fondo europeo per la difesa e della PESCO dipendono dalla volontà degli Stati membri e dalla realizzazione dei loro impegni. Dal momento che sono gli Stati membri a fissare le priorità, nonché a sviluppare e utilizzare le capacità, le nuove iniziative non possono avere successo senza di essi¹⁸².

134 Dal momento che costituisce un processo volontario, la CARD dipende in larga misura dalla fiducia tra gli Stati membri. La PESCO comporta impegni vincolanti, ma la volontà degli Stati membri di rispettarli rimane un fattore sconosciuto, tanto più che la possibilità di far valere tali impegni è assai incerta, per ragioni sia giuridiche che politiche¹⁸³.

135 Inoltre, il Fondo europeo per la difesa ipotizza l'adesione degli Stati membri che dovrebbero cofinanziare le spese per lo sviluppo. Pertanto il numero e i tipi di progetti dipenderanno dalla volontà degli Stati membri di investire fondi supplementari. Un altro rischio è che gli incentivi finanziari dell'UE sostituiscano i finanziamenti nazionali, anziché integrarli¹⁸⁴.

¹⁸¹ AED, Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD, aggiornato il 26.11.2018.

¹⁸² Daniel Fiott, "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Defesa*, novembre 2018.

¹⁸³ S. Blockmans, "The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?", 2018 e Daniel Fiott "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Defesa*, novembre 2018.

¹⁸⁴ Bastian Giegerich, "After the EU global strategy: Consulting the Experts", 2016.

L'impatto sulle effettive esigenze in termini di capacità

136 Il marcato e rapido incremento dei finanziamenti a sostegno delle attività di ricerca e sviluppo orientate alla difesa comporta rischi relativi alla performance per il Fondo europeo per la difesa. In particolare c'è il rischio che i finanziamenti siano usati come un esercizio che non renderà più competitivo il settore europeo della difesa, né creerà o potenzierà le capacità necessarie. La loro attuazione esige perciò un equilibrio adeguato, in modo da non essere percepita come un sussidio alle PMI negli Stati membri più piccoli, oppure come uno strumento destinato solo alle grandi imprese negli Stati membri di maggiori dimensioni¹⁸⁵.

137 Per quanto riguarda la PESCO, nel febbraio 2019 uno studio svolto dalla European Leadership Network e dall'IISS ha concluso che, nonostante la loro utilità, i primi 34 progetti della PESCO difficilmente avrebbero avuto un impatto significativo sui requisiti UE, in particolare per quanto riguarda le carenze individuate rispetto al livello di ambizione dell'UE¹⁸⁶. La difesa prevede la creazione di capacità militari concrete, che abbiano un chiaro potenziale deterrente nei confronti di possibili minacce, e implica la disponibilità ad agire tempestivamente in caso di necessità.

Il quadro di governance e rendicontabilità

138 La governance a livello di Unione europea è complessa e coinvolge numerose parti interessate.

139 In particolare, la governance dello sviluppo delle capacità di difesa nell'UE sta per subire modifiche radicali¹⁸⁷. Con l'istituzione del Fondo europeo per la difesa, la Commissione, il Parlamento europeo e il bilancio dell'UE partecipano ora allo sviluppo delle capacità di difesa, settore tradizionalmente regolamentato da accordi intergovernativi. Il Fondo europeo per la difesa mira a collegare due sistemi diversi e

¹⁸⁵ Daniel Fiott, "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Defesa*, novembre 2018.

¹⁸⁶ Alice Billon-Galland e Yvonne-Stefania Efstathiou, European Leadership Network e IISS, "Are PESCO projects fit for purpose?", 20.2.2019.

¹⁸⁷ Dick Zandee "Developing European defence capabilities – bringing order into disorder", Clingendael Institute, ottobre 2017.

complessi – i sistemi di difesa dell’UE e quelli nazionali – ciascuno dei quali ha caratteristiche operative, tradizioni e norme specifiche¹⁸⁸.

140 Infine, dal punto di vista della rendicontabilità, gli organismi, le missioni e le operazioni della PSDC non hanno disposizioni analoghe in materia di audit e di scarico (cfr. paragrafi 26 e 27). In particolare le missioni militari dell’AED e della PSDC non sono soggette alla vigilanza del Parlamento europeo, hanno disposizioni specifiche in materia di audit e si trovano per ora al di fuori del mandato di audit della Corte dei conti europea. Come si è osservato in passato, la Corte dei conti europea ritiene opportuno essere nominata revisore esterno di tutti gli organismi istituiti per attuare le politiche dell’UE, compresa l’AED¹⁸⁹.

141 Lo sviluppo della cooperazione europea in materia di difesa, in particolare tramite nuove iniziative come la PESCO, la CARD e il Fondo europeo per la difesa, è destinato probabilmente a creare ulteriore complessità. Se da un lato le iniziative dovrebbero potenziarsi a vicenda, dall’altro sono distinte e hanno basi giuridiche differenti, e di conseguenza è possibile che siano soggette a differenti disposizioni in materia di audit e di scarico (cfr. *allegato VI*). Tale situazione potrebbe impedire un controllo efficace ed esaustivo sulla politica di sicurezza e difesa dell’UE. Il Parlamento europeo ha ripetutamente invitato gli Stati membri a migliorare la trasparenza e la rendicontabilità della PSDC, nonché la vigilanza parlamentare in armonia con i suoi poteri in altri settori¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Burkard Schmitt, “The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence” in *European Files*, Aerospace and Defence Industries Association of Europe, giugno 2018.

¹⁸⁹ Corte dei conti europea, documento di riflessione intitolato “The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”, luglio 2018, paragrafo 33.

¹⁹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2018 sulla relazione annuale sull’attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (2018/2099(INI)), paragrafi 60-63.

Osservazioni conclusive

142 Fino a tempi recenti l'azione dell'Unione europea nel settore della difesa è rimasta limitata, e a tutt'oggi non esiste un'Unione europea della difesa. Per rispondere alle sfide poste dal nuovo contesto globale, l'UE ha sviluppato nuove ambizioni e ha varato nuove iniziative, miranti a potenziare la cooperazione tra gli Stati membri.

143 Con la presente analisi la Corte si propone di mettere in luce alcune delle principali sfide connesse al nuovo livello di ambizione dell'UE nel settore della difesa, nonché all'incremento di finanziamenti che viene proposto. Poiché è troppo presto per valutare l'impatto delle recenti iniziative dell'UE, il valore aggiunto di un'azione a livello UE nel settore della difesa deve essere ancora concretamente dimostrato.

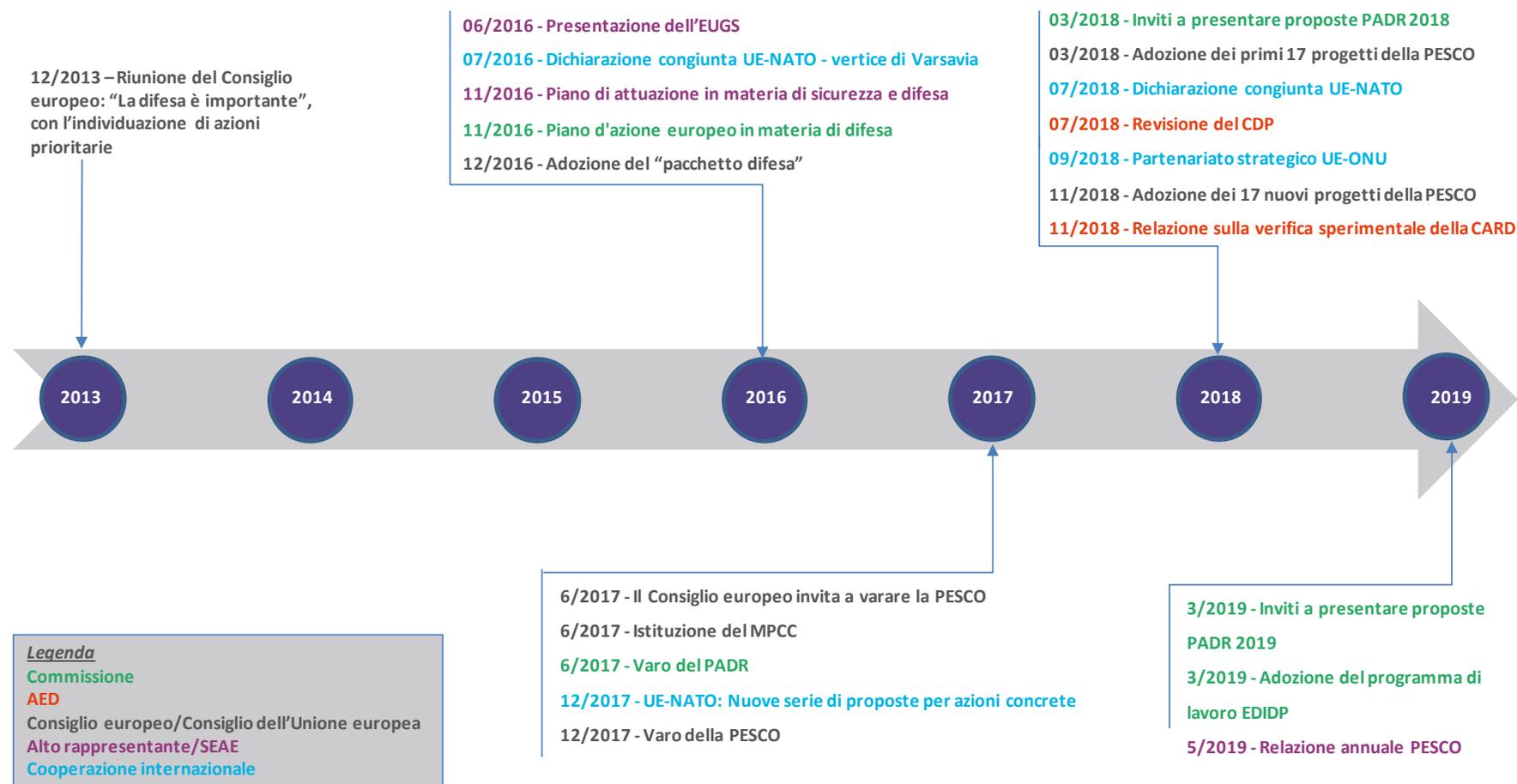
144 Per contribuire al rafforzamento della capacità di difesa in Europa occorre passare dalle parole ai fatti e attuare in maniera efficace iniziative concrete, in modo da promuovere la competitività dell'industria europea della difesa e potenziare le capacità militari degli Stati membri in maniera pienamente complementare con la NATO. In ultima analisi, il successo e il futuro dell'Unione nel settore della difesa dipendono completamente dalla volontà politica degli Stati membri, ai quali spetta il ruolo centrale nell'architettura della difesa europea.

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione III nella riunione del 16 luglio 2019.

Per la Corte dei conti

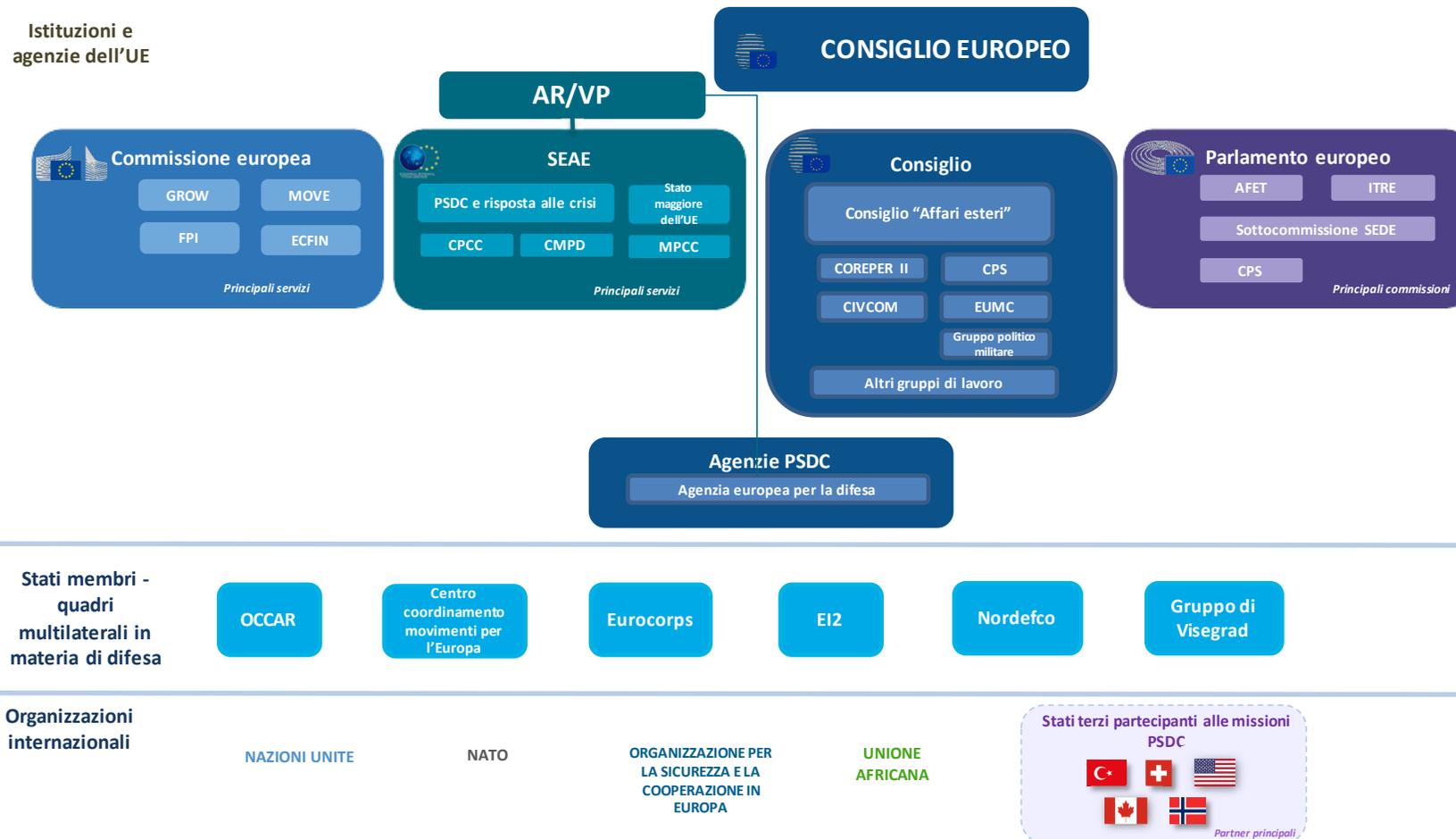
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegato I — Calendario



Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato II — Il quadro istituzionale della difesa europea: un settore complesso in cui si muovono attori diversi



Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato III — Priorità in materia di capacità individuate nei principali documenti UE, 2013-2019

	Consiglio europeo 2013	CDP 2014	Strategia globale dell'UE 2016	CDP 2018
Settore aereo	Velivoli senza pilota (UAV) Rifornimento in volo	Capacità aeree inter-teatro Ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo (SESAR)		Mobilità aerea Superiorità aerea Integrazione delle capacità aeree militari nell'evoluzione del settore dell'aviazione
Comando, controllo, informazioni e ciberdifesa	Ciberdifesa Comunicazioni satellitari	Contrasto alle minacce informatiche (ciberdifesa) Servizi informativi spaziali Rafforzamento delle informazioni militari spaziali e servizi di comunicazione Velivoli di sorveglianza con guida a distanza Allestimento di capacità SATCOM	Intelligence, sorveglianza e ricognizione Accesso autonomo allo spazio e osservazione permanente della Terra Capacità digitali e tecnologie informatiche Sistemi aerei con guida a distanza	Attivazione di capacità per le operazioni di risposta alle minacce informatiche Informazioni spaziali e servizi di comunicazione Superiorità nel settore dell'informazione
Settore terrestre		Capacità di combattimento intra-teatro Rafforzamento del sostegno logistico alle forze dispiegate Sostegno sanitario alle operazioni		Capacità di combattimento terrestre Rafforzamento delle capacità logistiche e di sostegno sanitario
Settore marittimo		Attività di pattugliamento e scorte marittime Sistemi di sorveglianza navale		Manovrabilità navale Contributo dei controlli sottomarini alla resilienza in mare
Elementi trasversali		Energia e protezione ambientale Modellizzazione, simulazione e sperimentazione	Capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime "a spettro completo", compresi i facilitatori strategici	Capacità intersettoriali che contribuiscono al raggiungimento del livello di ambizione UE

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2013; I piani di sviluppo delle capacità 2014 e 2018; La strategia globale dell'UE 2016.

Allegato IV — Caratteristiche principali dei sottosectori dell'industria della difesa dell'UE (aerospaziale, terrestre, navale) 1/2

	Fatturato (miliardi di euro)	Occupazione	Esempio di prodotti	Siti principali	Principali imprese UE	Principali parti interessate di paesi terzi	Caratteristiche fondamentali dell'industria dell'UE
Settore aerospaziale	45	187 000	Velivoli Motori aerei Elicotteri Missili Sistemi spaziali	Francia Germania Italia Svezia Regno Unito	BAE Systems (Regno Unito) Airbus (UE) Thalès (Francia) Leonardo (Italia) MBDA (UE)	Lockheed Martin Corp. (USA) Boeing (USA) Raytheon (USA) Northrop Grumman Corp. (USA) General Dynamics Corp. (USA)	<p>Il settore comprende un ridotto numero di grandi gruppi industriali oltre a numerose PMI e aziende a media capitalizzazione nella catena di approvvigionamento.</p> <p>Registra un elevato consolidamento a livello nazionale ed europeo, con la presenza di imprese globali come Airbus ed EADS. Tuttavia le principali imprese dell'UE hanno dimensioni relativamente modeste rispetto alle controparti statunitensi.</p> <p>Il settore è ad alta intensità di R&S (fino al 30 % dei costi totali per un velivolo da combattimento) ed è strettamente interconnesso con il settore civile. Salvo rari casi (come BAE Systems, MBDA e Saab) le imprese più importanti svolgono attività a duplice uso e non dipendono completamente dal settore della difesa.</p>
Settore terrestre	28	258 000	Veicoli corazzati (carrì da combattimento principali ecc.) Artiglieria Armi leggere e munizioni Motori Sensori C4ISR	Francia Germania Italia Regno Unito Finlandia	BAE Systems (Regno Unito) Leonardo (Italia) Rheinmetall (Germania) Krauss-Maffei Wegmann (Germania) Nexter (Francia)	General Dynamics (USA) Oshkosh Corp. (USA) Textron (USA) Mitsubishi Heavy Industries (Giappone) Indian Ordnance Factories (India) High Precision Systems (Russia) Uralvagonzavod (Russia)	<p>Il settore è meno concentrato di quello aerospaziale. I principali integratori sono concentrati nei paesi della lettera d'intenti. Le PMI tuttavia svolgono un ruolo significativo in qualità di subappaltatori e fornitori di prodotti specializzati, in alcuni mercati di nicchia all'interno dell'Unione europea.</p> <p>La costituzione della joint venture KNDS tra Nexter e Krauss-Maffei Wegmann è un esempio del recente consolidamento di questo settore nell'UE.</p> <p>Il settore dipende dalla difesa in misura relativamente maggiore e la proprietà pubblica è ancora presente.</p> <p>Il settore, inoltre, ha una minore intensità di R&S (<15 % per i programmi di armamento terrestri) rispetto a quello aerospaziale, e le opportunità di duplice uso sono inferiori.</p>
Settore navale	22		Navi di superficie Mezzi anfibi Sottomarini Armamenti navali	Francia Germania Italia Regno Unito Spagna Paesi Bassi	BAE Systems (Regno Unito) Naval Group (Francia) ThyssenKrupp (Germania) Fincantieri (Italia) Navantia (Spagna) Damen (Paesi Bassi)	Northrop Grumman Corp. (USA) General Dynamics Corp. (USA) Huntington Ingalls Industries (USA) United Shipbuilding Corp. (Russia)	<p>I fornitori europei sono concentrati intorno a sei grandi imprese navali che operano come appaltatori principali e integratori di sistema. Per sua natura, il settore si fonda su una catena di approvvigionamento diversificata, composta da un gran numero di fornitori specializzati e spesso collegati ad altri settori, in particolare per quanto riguarda l'elettronica (Thales) oppure il settore aerospaziale per gli armamenti o i motori (Rolls Royce e MBDA).</p> <p>Il settore dipende in una certa misura dalla difesa (eccezione fatta per Fincantieri). La proprietà statale è relativamente elevata (Naval group, Fincantieri e Navantia) e le principali imprese dell'UE (tranne BAE Systems) sono di solito specializzate nel settore navale.</p> <p>Le opportunità derivanti dalle tecnologie a duplice uso hanno un peso sempre maggiore nella catena di approvvigionamento.</p>

Fonti: Corte dei conti europea, sulla base di

ASD fact & figures 2017

Studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo – "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" – giugno 2013

Studio commissionato dall'AED su competenze industriali e tecnologiche nel settore navale – 2016.

TNO - Development of a European Defence Technological and Industrial Base – 2009

IKEI Research and Consultancy - Study on the Perspectives of the European Land Armement sector – 2012

Allegato IV — Caratteristiche principali dei sottosectori dell'industria della difesa dell'UE (aerospaziale, terrestre, navale) 2/2

	Collaborazione UE	Principali programmi collaborativi	Capacità, competenze, competitività
Settore aerospaziale	<p>Una caratteristica distintiva del settore aerospaziale è il livello relativamente elevato della cooperazione e dell'integrazione all'interno dell'UE rispetto ad altri settori.</p> <p>Negli ultimi decenni, in ambito UE, si è registrato un notevole numero di programmi collaborativi multilaterali, per quanto riguarda i velivoli da combattimento, gli elicotteri, gli UAV, i missili e i sistemi spaziali.</p> <p>Per quanto riguarda gli aerei da caccia, tuttavia, in passato si sono verificate duplicazioni di programmi (Rafale, Gripen ed Eurofighter).</p>	<p>A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tiger</p>	<p>Il settore è in grado di produrre capacità militari essenziali e tecnologie all'avanguardia, come per esempio moderni velivoli da combattimento, missili, elicotteri e capacità strategiche per il trasporto e il rifornimento aereo.</p> <p>Esiste un divario tecnologico per i droni a media altitudine e lunga autonomia (MALE) che finora sono stati acquistati soprattutto negli Stati Uniti e in Israele. Numerosi progetti collaborativi sono però in corso a livello di Unione europea (per esempio, European MALE RPAS).</p> <p>Il settore occupa attualmente una posizione importante nel mercato globale e può vantare alcuni attori di punta. Un certo numero di prodotti UE ha fatto registrare ottimi risultati in materia di esportazioni: per esempio velivoli da combattimento (Rafale e Typhoon), missili (MBDA) o elicotteri (Eurocopter). Il mercato, tuttavia, è ancora dominato dalle principali imprese statunitensi e alcuni concorrenti emergenti potrebbero sfidare la competitività dell'industria europea in questo settore.</p>
Settore terrestre	<p>Nel settore degli armamenti terrestri i progetti collaborativi a livello UE sono stati assai limitati. Il settore è caratterizzato dalla duplicazione delle capacità lungo le frontiere nazionali. Nel 2018, per esempio, all'interno dell'UE si contavano 17 tipi di veicoli corazzati per fanteria.</p> <p>Esistono opportunità di altri programmi collaborativi per quanto riguarda il principale carro da combattimento europeo e un sistema di artiglieria che in futuro potrebbe essere sviluppato da Francia e Germania.</p>	<p>Boxer</p>	<p>Il settore è in grado di progettare, fabbricare, aggiornare e mantenere le essenziali capacità militari per la guerra terrestre: per esempio i carri da combattimento principali e i veicoli da combattimento corazzati, le munizioni, le munizioni di precisione, i sistemi di artiglieria e i lanciamissili.</p> <p>Il settore può vantare ottime prestazioni nelle esportazioni (Leopard e veicoli corazzati) verso il Sud-Est asiatico, l'India, i paesi del Medio Oriente, il Brasile o l'Australia.</p> <p>La concorrenza sul mercato globale coinvolge attori di paesi di tutto il mondo (USA, Russia, Giappone, Israele, India e Corea del Sud). Sulla competitività del settore UE incidono le dimensioni relativamente ridotte delle principali aziende dell'Unione, soprattutto in confronto con i concorrenti USA.</p>
Settore navale	<p>Nel settore navale le esperienze di progetti collaborativi UE sono rimaste limitate e hanno avuto luogo principalmente su base bilaterale (FREMM tra Italia e Francia).</p> <p>Il settore è rimasto organizzato lungo frontiere nazionali: gli appaltatori principali si approvvigionano a livello nazionale per una percentuale oscillante dal 60 % all'80 % di materiali, componenti e sistemi. Tale percentuale sale al 95 % se si tiene conto della cooperazione a livello UE nella catena di approvvigionamento.</p>	<p>FREMM</p>	<p>L'industria navale europea è in grado di progettare, integrare e produrre l'intera gamma delle capacità essenziali nel settore navale, dalle navi a quasi tutti i sistemi e le componenti essenziali. Per quanto riguarda i sistemi critici, non si osserva alcuna dipendenza da paesi terzi.</p> <p>Il settore è altamente competitivo sui mercati internazionali, come risulta evidente dall'ampia quota di mercato e dai risultati delle esportazioni, soprattutto nei segmenti di mercato a più elevato valore aggiunto, come sottomarini, cacciatorpedinieri e fregate.</p> <p>Il settore navale dipende in misura sempre maggiore dalle esportazioni. I principali mercati di esportazione sono il Medio Oriente, l'Africa, l'Asia e il Sud America. Si fa sentire la concorrenza sempre più agguerrita di Cina, Corea del Sud e Russia.</p>

Fonti: Corte dei conti europea, sulla base di

ASD facts & figures 2017

Studio presentato alla sottocommissione Sicurezza e difesa del Parlamento europeo – "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" – giugno 2013

Studio commissionato dall'AED su competenze industriali e tecnologiche nel settore navale – 2016.

TNO - Development of a European Defence Technological and Industrial Base – 2009

IKEI Research and Consultancy - Study on the Perspectives of the European Land Armement sector – 2012

Allegato V — Analisi SWOT¹⁹¹ – EDTIB

Punti di forza	Debolezze
Presenza di leader europei sui mercati globali	Mercato della difesa frammentato con eccesso di capacità, duplicazioni e mancate economie di scala
Capacità di progettare e produrre un'ampia gamma di prodotti militari, nei segmenti aerospaziale, terrestre, navale ed elettronico	Costi crescenti di materiali e sistemi di difesa
Esperienza nella cooperazione multinazionale (in particolare nel settore aerospaziale)	Livello relativamente basso di spese in R&S
Forza lavoro altamente qualificata	Assenza di approvvigionamenti collaborativi nel settore della difesa e di R&S
	Politiche di esportazione divergenti tra i vari Stati membri
	Accesso limitato ai mercati transfrontalieri all'interno dell'UE, in particolare per le PMI
Opportunità	Minacce
Crescita delle spese militari globali	Concorrenza da parte di soggetti tradizionali ed emergenti
Lo slancio per la cooperazione a livello UE in materia di difesa è sostenuto dagli Stati membri	Perdita di capacità innovativa e superiorità tecnologica, che nuoce alla competitività globale
Varo di nuovi grandi programmi collaborativi (programma Future Combat Air Systems, Eurodron MALE, European Main Battle Tank)	Sicurezza dell'approvvigionamento con una maggiore dipendenza da catene di approvvigionamento internazionali e complesse
Potenziale di razionalizzazione e ristrutturazione, in particolare nei settori terrestre e navale	Nessuna preferenza per l'utilizzo di fornitori UE da parte degli Stati membri
Possibilità di duplice uso e crescente interazione con il settore civile	Elevate barriere all'ingresso nel mercato non UE

Fonte: Corte dei conti europea.

¹⁹¹ Punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce.

Allegato VI — Principali disposizioni in materia di audit nel settore della difesa dell'UE

	Corte dei conti europea	Collegio (o collegi) dei revisori	Istituzioni e organismi nazionali di audit	
QFP attuale (2014-2020)	Capitolo relativo alla PESC, comprese le missioni civili della PSDC	X		
	Spese amministrative del SEAE, compreso lo Stato maggiore dell'UE	X		
	Missioni militari PSDC Costi operativi comuni (meccanismo ATHENA)		X	
	Missioni militari PSDC Costi operativi individuali			X
	Agenzie PSDC, compresa l'Agenzia europea per la difesa		X	X
	Fondo per la pace in Africa	X		
	PESCO - Progetti senza finanziamenti dal bilancio dell'UE			?
	PESCO - Progetti con finanziamenti dal bilancio dell'UE	X		
	PADR	X		
	EDIDP	X		
	Potenziamento delle capacità a sostegno della sicurezza e dello sviluppo (finanziato a titolo dell'IcSP)	X		
QFP 2021-2027	Fondo europeo per la difesa*	X		
	Strumento europeo per la pace**	X		
	Mobilità militare*	X		

* Sulla base delle proposte legislative della Commissione

** Sulla base della proposta dell'AR/VP

Fonte: Corte dei conti europea.

Acronimi e abbreviazioni

AED: Agenzia europea per la difesa

APF: Fondo per la pace in Africa

AR/VP: Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza

CARD: Revisione coordinata annuale sulla difesa

CBSD: Potenziamento delle capacità a sostegno della sicurezza e dello sviluppo

CDP: Piano di sviluppo delle capacità

CIVCOM: Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi

CPCC: Capacità civile di pianificazione e condotta

DG GROW: Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI, della Commissione europea

DTIB: Base tecnologica e industriale della difesa

ECA: Corte dei conti europea

EDIDP: Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa

EDTIB: Base tecnologica e industriale della difesa europea

EUGS: Strategia globale dell'Unione Europea

EUMC: Comitato militare dell'Unione europea

EUMS: Stato maggiore dell'Unione europea

FPI: Strumento di politica estera

IISS: Istituto internazionale di studi strategici

IPSD: Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa

LoI: Lettera di intenti

MPCC: Capacità militare di pianificazione e condotta

NATO: Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico.

NORDEFCO: Cooperazione nordica per la difesa

OCCAR: Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti

PADR: Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa

PESC: Politica estera e di sicurezza comune

PESCO: Cooperazione strutturata permanente

PMI: Piccole e medie imprese

PSDC: Politica di sicurezza e di difesa comune

QFP: Quadro finanziario pluriennale

R&S: Ricerca e sviluppo

R&T: Ricerca e tecnologia

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

SIPRI: Istituto internazionale di ricerca sulla pace di Stoccolma

TUE: Trattato sull'Unione europea

LIBERATORIA CONCERNENTE I DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2019.

Riproduzione autorizzata, purché sia citata la fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.

Figura 1, mappa: © [OpenStreetMap contributors](#). La cartografia nelle *tiles* della mappa è soggetta a licenza [Creative Commons Attribuzione-Condividi allo stesso modo 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

La difesa è un ambito specifico, che costituisce un elemento centrale della sovranità nazionale degli Stati membri. Fino a tempi recenti l'azione dell'Unione europea nel settore della difesa è rimasta limitata. Per rispondere alle sfide poste dal nuovo contesto globale, l'UE ha varato nuove iniziative concernenti la difesa, miranti a potenziare la cooperazione tra gli Stati membri. Di conseguenza la Corte ha orientato decisamente la sua opera di vigilanza al settore della difesa, giacché il sensibile e rapido incremento dei finanziamenti associati alle nuove ambizioni e iniziative dell'UE comporta rischi relativi alla performance. La Corte ha pertanto preparato la presente analisi, che non è un audit bensì un esame analitico basato su un esame documentale delle pubblicazioni in materia, nonché su colloqui con il personale dell'UE e di altre istituzioni e organismi. Il documento riguarda specificamente (i) il quadro giuridico, istituzionale e finanziario nel settore della difesa e (ii) la situazione attuale delle capacità e delle industrie degli Stati membri nel settore della difesa. Esso si propone di analizzare l'attuale panorama della cooperazione dell'UE in materia di difesa, mettendo in luce alcuni dei principali rischi connessi al nuovo livello di ambizione e alle iniziative maturate dall'UE negli ultimi anni nel campo della difesa.

Per contribuire al rafforzamento della capacità di difesa in Europa occorre passare dalle parole ai fatti e attuare in maniera efficace iniziative concrete, in modo da promuovere la competitività dell'industria europea della difesa e potenziare le capacità militari degli Stati membri in maniera del tutto complementare con la NATO. In ultima analisi, il successo e il futuro dell'Unione nel settore della difesa dipendono completamente dalla volontà politica degli Stati membri, ai quali spetta il ruolo centrale nell'architettura della difesa europea.

CORTE DEI CONTI EUROPEA

**12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO**

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto:

eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2019

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.



**CORTE
DEI CONTI
EUROPEA**