

Attuazione e governance della cooperazione strutturata permanente (PESCO)

Istituita nel 2017, la PESCO è un meccanismo di cooperazione militare e di difesa previsto dal trattato che coinvolge 25 Stati membri dell'UE. Mira ad essere uno strumento chiave per aumentare la capacità dell'Unione europea di assumersi maggiori responsabilità in materia di sicurezza, riducendo la frammentazione dell'industria della difesa e aumentando la sua capacità di gestione delle crisi attraverso progetti collaborativi. Poiché la PESCO è stata oggetto di un riesame strategico nel corso del 2020, il Parlamento europeo dovrebbe votare un progetto di raccomandazione sull'attuazione e la governance della PESCO durante la tornata di ottobre II.

Cos'è la PESCO?

La PESCO è un quadro e un processo basati sul trattato per approfondire la cooperazione in materia di difesa tra gli Stati membri dell'UE. È stata formalmente [istituita](#) l'11 dicembre 2017. L'adesione alla PESCO è facoltativa e attualmente 25 Stati membri dell'UE (tutti tranne Danimarca e Malta) hanno aderito al quadro, impegnandosi (giuridicamente) ad aumentare gli investimenti congiunti nella difesa, la pianificazione congiunta e lo sviluppo congiunto delle capacità di difesa. L'[obiettivo](#) della PESCO è di "giungere a un insieme coerente di capacità di difesa a disposizione degli Stati membri per le missioni e le operazioni nazionali e multinazionali (UE, NATO, ONU, ecc.)". Concretamente, ciò significa dotare gli Stati membri dell'UE partecipanti delle capacità necessarie per rafforzare il ruolo dell'UE in qualità di garante della sicurezza e di protezione dei suoi cittadini in modo più efficiente sotto il profilo dei costi.

Che cosa ha portato all'avvio della PESCO?

Dal punto di vista geopolitico, [dall'inizio di questo decennio](#), l'UE ha iniziato a sperimentare una serie di shock nel suo [contesto di sicurezza](#). In particolare, l'annessione illegale della Crimea da parte della Russia nel 2014 ne rappresenta il caso più emblematico. Da allora, la pluralità di minacce è cresciuta fino a comprendere non solo i conflitti armati convenzionali, ma anche le minacce di natura ibrida quali gli attacchi informatici, la disinformazione e la coercizione economica. A queste si aggiungono sfide globali quali i cambiamenti climatici e le pandemie. Le riflessioni strategiche dell'UE sulla risposta ai problemi summenzionati sono culminate con l'avvio della [strategia globale dell'UE](#) e del [pacchetto d'inverno](#) sulla difesa nel 2016, che hanno spianato la strada alla PESCO e hanno iniziato a definire i contorni dell'autonomia strategica dell'UE.

Come funziona la PESCO?

Le disposizioni giuridiche della PESCO sono sancite dall'[articolo 46](#) del trattato sull'Unione europea (TUE) e dal [protocollo n. 10](#), mentre la PESCO è istituita a norma dell'[articolo 42, paragrafo 6](#), TUE. La PESCO offre l'opportunità di un'integrazione differenziata nel settore della difesa tra gli Stati membri che ne hanno la volontà e la capacità. L'organo di coordinamento della PESCO è il suo [segretariato](#), composto dall'Agenzia europea per la difesa e dal Servizio europeo per l'azione esterna, compreso lo Stato maggiore dell'UE sotto la responsabilità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente della Commissione europea (AR/VP). I due pilastri principali della PESCO sono i suoi impegni vincolanti e i suoi progetti collaborativi.

Ciò che distingue la PESCO da altri impegni di difesa a livello dell'UE è la sua **natura giuridicamente vincolante**. Gli Stati membri che partecipano alla PESCO hanno l'obbligo giuridico di attuare [20 impegni vincolanti di investimento](#) per investire, programmare, sviluppare e gestire insieme capacità di difesa nel quadro dell'Unione. In particolare, gli impegni di cui al protocollo n. 10 comprendono: raggiungere livelli più elevati di investimenti nella difesa e di spesa per la ricerca e lo sviluppo, alla luce, tra l'altro, del contributo all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO); aumentare l'interoperabilità degli apparati di difesa degli Stati membri; e ridurre le carenze individuate in termini di capacità e generare capacità di difesa strategicamente rilevanti.

Gli obiettivi generali degli impegni vincolanti consistono nell'orientare gli Stati membri partecipanti a realizzare congiuntamente l'intero spettro di capacità, rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) e stimolare un'industria europea della difesa più competitiva e senza sprechi.

La parte più visibile della PESCO è costituita dai suoi **progetti collaborativi**, avviati dagli Stati membri, che si riuniscono in varie costellazioni per ciascun progetto. Inizialmente, gli Stati membri partecipanti [hanno adottato](#) un elenco di 17 progetti nel marzo 2018, integrato da [altri](#) 17 progetti nel novembre 2018 e da altri 13 progetti [approvati](#) nel novembre 2019, portando il totale attuale a 47. I progetti coprono un'ampia gamma di capacità e utilizzano il [piano di sviluppo delle capacità](#) (CDP) come riferimento per colmare le carenze esistenti. Per citarne alcuni, i vari progetti riguardano le strutture di formazione, la ciberdifesa e la risposta, le attrezzature aeree senza pilota, le attrezzature terrestri e navali, la mobilità delle forze armate, i sistemi aerei, la ricognizione e lo spazio. Tra i progetti più prestigiosi figurano la [mobilità militare](#) e il centro dell'operazione di risposta alle crisi ([EUFOR CROC](#)). Le capacità di difesa generate dal quadro della PESCO saranno di proprietà degli Stati membri che vi hanno investito. Saranno pertanto disponibili all'uso in qualsiasi quadro internazionale ritenuto idoneo dai rispettivi Stati membri, sia questo nell'ambito dell'UE, della NATO, delle Nazioni Unite o in una "coalizione dei volenterosi". A tal fine, la [notifica della PESCO](#) sottolinea il principio di [complementarità con la NATO](#) e il suo potenziale valore aggiunto nel rafforzamento del pilastro europeo e del contributo alla NATO.

I **progressi della PESCO** sono valutati annualmente attraverso i piani nazionali di attuazione presentati dagli Stati membri, che dimostrano come stanno rispettando i 20 impegni vincolanti. L'analisi che ne risulta assume la forma di una relazione annuale elaborata dall'AR/VP, che mette in evidenza sia i risultati conseguiti che i settori suscettibili di miglioramento.

Qual è la direzione che seguirà la PESCO?

La prima fase della PESCO si estende dal 2018 al 2020 e si conclude con un **processo di revisione strategica**. Tale proposta è attualmente in corso e dovrebbe essere ultimata entro la fine del 2020, eventualmente in occasione del Consiglio "Affari esteri" di novembre, entro la quale dovranno essere concordati anche gli obiettivi per la prossima fase della PESCO (2021-2025). Restano da risolvere alcune questioni in sospeso. Una di queste consiste nel concordare norme per la partecipazione di terzi (non UE) ai progetti PESCO, il che è politicamente molto [delicato](#). Le [conclusioni](#) del Consiglio "Affari esteri" del 17 giugno 2020 chiedono che sia raggiunto un rapido accordo in materia. Resta inoltre da vedere in che modo il collegamento della PESCO con il Fondo europeo per la difesa avrà luogo dopo l'attuazione di quest'ultimo a partire dal 2021, in particolare dal momento che i progetti PESCO possono beneficiare di un ulteriore 10 % dei [finanziamenti](#) del programma. Le reazioni degli esperti e del mondo accademico alla PESCO variano. Alcuni [autori](#) mettono in discussione la forza degli incentivi per i risultati creati dalla PESCO, altri vanno oltre e propongono la creazione di un [sistema intergovernativo di valutazione inter pares](#) per incentivare meglio i membri della PESCO e aumentare la convergenza della percezione delle minacce. Gli [esperti](#) hanno inoltre sottolineato che il vero banco di prova per la PESCO consisterà nell'individuare congiuntamente obiettivi concreti e poi creare le capacità necessarie per conseguirli o per esprimere un chiaro [senso di finalità](#) per la PESCO.

La posizione del Parlamento europeo

Il Parlamento ha [ripetutamente](#) chiesto l'istituzione della PESCO. Il Parlamento ha pertanto rapidamente [accolto con favore](#) la notifica della PESCO nel dicembre 2017 e, nel gennaio 2020, ha [valutato positivamente](#) l'effettiva attuazione della PESCO, ma ha criticato la mancanza di una "giustificazione strategica" delle considerazioni di politica di difesa.

Il 21 settembre 2020 la commissione per gli affari esteri (AFET) del Parlamento ha approvato una [relazione contenente un progetto di raccomandazione concernente l'attuazione e la governance della PESCO \(articolo 118 del regolamento\)](#) che evidenzia alcune carenze quali il mancato rispetto degli impegni vincolanti e la limitata integrazione della PESCO nei processi nazionali di pianificazione della difesa. Mette inoltre in evidenza il rischio di essere vincolati dall'approccio del "minimo comune denominatore" e critica la mancanza di coerenza e ambizione strategica dell'elenco dei progetti della PESCO, nonché la loro incapacità di affrontare le carenze prioritarie. Per far fronte a questo problema, raccomanda di raggruppare, se del caso, i progetti PESCO e di scartare quelli che evidenziano progressi o pertinenza insufficienti. Si raccomandano maggiori poteri di controllo per il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, come pure decisioni sulla cooperazione con terzi da adottare a livello di ciascun progetto PESCO. Si rileva inoltre il potenziale valore dei progetti PESCO in situazioni di crisi come la pandemia di coronavirus. Infine, la relazione chiede l'elaborazione di un "Libro bianco dell'UE sulla sicurezza e la difesa" sulla base dei risultati del processo della [bussola strategica](#) attualmente in corso.

Raccomandazione ([articolo 118](#) del regolamento): [2020/2080\(INI\)](#); Commissione competente per il merito: AFET; Relatore: Radoslaw Sikorski (PPE, Polonia).

