



---

## IL RIFINANZIAMENTO DELLO STRUMENTO EUROPEO PER LA PACE: UNA RITROVATA AMBIZIONE DELL'UNIONE?

*Lorenzo Grossio \**

---

Il 13 marzo 2023 il Consiglio ha adottato la [Decisione \(PESC\) 2023/577](#), che innalza il massimale finanziario dello Strumento europeo per la pace a 7 miliardi e 979 milioni di euro fino al 2027. La decisione ha altresì introdotto un massimale di spesa di 5 milioni di euro per la futura esercitazione militare dell'Unione MILEX 23, così come alcuni elementi di flessibilità nell'amministrazione delle risorse. Tale decisione attua l'[accordo politico del 12 dicembre 2022](#) che, oltre a prevedere un innalzamento del massimale finanziario dello Strumento di circa 2 miliardi di euro nel 2023, ha lasciato aperta la possibilità di procedere ad ulteriori aumenti fino al 2027, entro il limite di 5 miliardi di euro.

Per comprendere le ragioni e le implicazioni di tale decisione per la Politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea (PSDC), occorre ripercorrere le caratteristiche istituzionali dello Strumento. Quest'ultimo consiste in un meccanismo di finanziamento istituito al di fuori del bilancio dell'Unione ([Decisione PESC 2021/509](#)), finalizzato a coprire sia i costi comuni delle missioni e operazioni militari condotte nell'ambito della PSDC sia quelli derivanti dalle misure di assistenza militare dell'Unione a favore di Stati terzi od organizzazioni internazionali. Tali diverse linee di finanziamento danno luogo a due distinti "pilastri", la cui coesistenza nell'alveo dello Strumento denota una relazione di reciproca integrazione tra le missioni militari PSDC e le misure di assistenza militare. La natura "extra-budget" dello Strumento consegue dall'art. 41, par. 2, del TUE, che esclude l'imputabilità al bilancio Ue delle "spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa". La capacità finanziaria dello Strumento è dunque garantita dai contributi degli Stati membri, ripartiti in ragione del rispettivo prodotto interno lordo.

La proposta di istituzione dello Strumento, avanzata nel 2018 dall'Alto Rappresentante Federica Mogherini al fine di sostituire il [meccanismo ATHENA](#) e il [Fondo per la pace in Africa](#), si era caratterizzata per un notevole livello di ambizione. Infatti, l'[iniziale bozza di decisione](#) prevedeva un massimale finanziario di 10 miliardi e 500 milioni di euro per il corrente Quadro finanziario pluriennale (2021-2027). Tuttavia, la revisione delle priorità di spesa dell'Unione a seguito della crisi pandemica ha imposto una consistente riduzione della dotazione finanziaria dello Strumento, fissata nella decisione istitutiva del 2021 a 5 miliardi e 692 milioni di euro.

A fronte della ridotta capacità finanziaria, i recenti accadimenti connessi alla risposta dell'Unione europea all'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa hanno dimostrato l'inadeguatezza delle precedenti previsioni di spesa. Infatti, le misure di assistenza hanno costituito il pilastro portante della politica Ue di supporto militare a favore dell'Ucraina. Come noto, tali misure hanno visto per la prima volta l'impiego di risorse dell'Unione per l'acquisto di [attrezzature e piattaforme militari](#) concepite per l'utilizzo letale della forza, segnando un fondamentale salto di qualità nella capacità di risposta dell'Unione ad un conflitto in corso. Muovendosi in tale linea di azione, il Consiglio ha adottato ben otto misure di sostegno a favore delle forze armate ucraine, finanziate attraverso lo Strumento, per un importo che raggiunge, alla data in cui si scrive, il totale di 4 miliardi e 600 milioni di euro.

Quest'ultima cifra è considerevole: costituisce più dell'80% dell'iniziale dotazione finanziaria dello Strumento fino al 2027. La decisione di rifinanziamento si è resa irrinunciabile per la sua sostenibilità finanziaria, vista la necessità di garantire il contestuale finanziamento di misure di



assistenza a favore anche di altri Stati terzi e organizzazioni internazionali. Dalla sua istituzione nel 2021 ad oggi, lo Strumento è stato utilizzato per finanziare un'ampia gamma di iniziative di natura militare nell'ambito del "pilastro misure di assistenza". Queste ultime hanno contribuito, e contribuiscono tutt'oggi, a rafforzare le capacità militari di Georgia, Mali, Moldova, Mozambico, Niger, Unione Africana, Macedonia del Nord, Bosnia Erzegovina, Libano, Mauritania, nonché a sostenere le attività delle forze ruandesi schierate in Mozambico e delle missioni non-Ue *African Union Transition Mission in Somalia* (ATMIS) e *Balkan Medical Task Force*. All'ampio novero di attività finanziate attraverso il pilastro assistenziale si aggiungono i capitoli di spesa relativi al "pilastro operazioni", il quale comprende al momento [nove missioni militari dell'Unione europea](#) (cinque non esecutive e quattro con mandato esecutivo), i cui costi comuni sono finanziati dallo Strumento. Tra le missioni PSDC non esecutive merita particolare menzione la [EU Military Assistance Mission in support of Ukraine \(EUMAM Ukraine\)](#), avviata nel 2022 allo scopo di offrire formazione e supporto nel territorio dell'Unione a favore delle forze armate ucraine.

A fronte del fabbisogno di spesa poc'anzi descritto, l'innalzamento del massimale finanziario dello Strumento deciso in marzo costituisce una misura opportuna e tempestiva. Tale scelta permette all'Unione di proseguire nella politica di assistenza militare all'Ucraina, potendo altresì disporre delle risorse necessarie al perseguimento dei propri obiettivi nell'ambito della PSDC, definiti da ultimo nella [Bussola strategica](#) del marzo 2022. È in tale prospettiva che va letto non solo il generale aumento della capacità finanziaria dello Strumento, ma anche l'introduzione di un massimale di spesa specifico destinato a coprire i costi dell'esercitazione MILEX 23. Tale misura permetterà, infatti, l'impiego dello Strumento per il compimento di un ulteriore passo verso il rafforzamento della capacità di risposta militare Ue attraverso il compimento di "esercitazioni reali periodiche", come definito dalla già citata Bussola strategica. Contribuiscono al consolidamento della capacità di risposta militare dell'Unione due ulteriori novità, volte a garantire maggiore flessibilità nell'amministrazione delle risorse. Infatti, la decisione prevede la possibilità che gli Stati membri anticipino su base volontaria i propri contributi in un determinato esercizio, i quali possono così essere utilizzati in regime di prefinanziamento. Tale regime di spesa, previsto in precedenza solamente al fine di sostenere operazioni militari di risposta rapida, è ora esteso alle misure di assistenza nei casi in cui "non siano disponibili fondi sufficienti e la procedura ordinaria per la riscossione dei contributi non consenta di soddisfare in tempo utile le esigenze". Inoltre, la [Decisione \(PESC\) 2023/577](#) garantisce la possibilità di iscrivere ulteriori stanziamenti per spese impreviste, da coprirsi con tali versamenti anticipati.

La decisione qui in commento denota senz'altro una rinnovata ambizione nel sostenere, sul piano finanziario, iniziative militari nell'ambito della PSDC. Alla luce di tale rinnovato slancio – in massima parte conseguente alle vicende legate al conflitto in Ucraina – va salutata con favore la circostanza che l'accordo politico del dicembre 2022 abbia già previsto la possibilità di successivi rafforzamenti della capacità finanziaria dello Strumento. Qualora simili aumenti fossero effettivamente adottati, questi porterebbero il portafoglio dello Strumento al volume di spesa inizialmente previsto dall'Alto Rappresentante Mogherini nel 2018. L'attuale scenario geopolitico ha segnato un ritorno al grado di ambizione che aveva caratterizzato l'istituzione dello Strumento europeo per la pace, dimostrando ancora una volta come la risposta alle crisi internazionali influenzi in modo decisivo il cammino dell'integrazione europea nell'ambito della difesa.

\* Dottorando di ricerca in *Public, European and International Law* nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca e nell'Université Côte d'Azur

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

