

Relazione speciale

Mobilità militare nell'UE

Velocità massima non raggiunta a causa di carenze di progettazione e problemi di percorso



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 15
Il primo piano d'azione sulla mobilità militare nel 2018	03 - 04
Il piano d'azione sulla mobilità militare 2.0	05 - 06
Un bilancio per le infrastrutture di trasporto a duplice uso a sostegno della mobilità militare nel quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027	07 - 10
Il Fondo europeo per la difesa finanzia progetti di ricerca e sviluppo nel settore della difesa relativi alla mobilità militare	11 - 12
Ultimi sviluppi	13 - 15
Estensione e approccio dell'audit	16 - 20
Osservazioni	21 - 77
La governance della mobilità militare nell'UE è complessa e frammentata, con un controllo parlamentare parziale	21 - 31
La mobilità militare a livello dell'UE coinvolge molti attori con responsabilità parzialmente sovrapposte	22 - 29
Non esiste una funzione o un organismo centrale che coordini le attività di mobilità militare nell'UE e il Parlamento europeo non supervisiona tutte le attività	30 - 31
Le carenze nella progettazione del piano d'azione 2.0 ne ostacolano attuazione, nonché un monitoraggio e una rendicontazione efficaci	32 - 41
Il piano d'azione 2.0 presenta alcune carenze di progettazione	33 - 39
Le relazioni sull'attuazione del piano d'azione 2.0 non forniscono informazioni esaustive sui progressi compiuti	40 - 41
Per i quattro pilastri del piano d'azione 2.0, i progressi sono stati variabili	42 - 77
Pilastro I – L'UE fornisce finanziamenti apprezzati, ma vi è un divario significativo e un'attenzione insufficiente agli aspetti geopolitici e militari	43 - 64
I progressi delle azioni nell'ambito dei quattro pilastri sono eterogenei	65 - 77
Conclusioni e raccomandazioni	78 - 92

Allegati

Allegato I – Cronistoria dello sviluppo della mobilità militare nell'UE, 2017-2024

Allegato II – Ruoli e responsabilità di tutti i portatori di interessi della mobilità militare nell'UE

Allegato III – Progetti visitati *in loco*

Allegato IV – Progressi nelle azioni chiave del piano d'azione 2.0 a livello dell'UE – Informazioni aggiuntive

Allegato V – Riscontri degli Stati membri in merito agli inviti ad agire nell'ambito del piano d'azione 2.0 – Informazioni aggiuntive

Abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I L'obiettivo della mobilità militare nell'UE è assicurare il movimento rapido e fluido delle forze militari (personale, materiali e mezzi) all'interno e all'esterno dell'UE. Dal punto di vista legale, la difesa territoriale è competenza dei 27 Stati membri dell'UE, 23 dei quali sono anche membri della NATO. L'UE è un portatore d'interesse relativamente nuovo in questo ambito.

II A seguito del primo piano d'azione dell'UE sulla mobilità militare del 2018, la Commissione europea e l'alto rappresentante/vice presidente hanno pubblicato congiuntamente il secondo piano d'azione (piano d'azione 2.0) il 10 novembre 2022, che copre il periodo 2022-2026. La mobilità militare è diventata particolarmente importante alla luce della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e delle problematiche riscontrate dalle forze armate dell'UE in questo campo. La Corte ritiene pertanto opportuno svolgere un audit sul piano d'azione 2.0 e sul primo bilancio dell'UE per la mobilità militare, che prevede una dotazione di 1,69 miliardi di euro, nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa, per il quadro finanziario pluriennale (QFP) del periodo 2021-2027. Il presente audit fornisce l'opportunità di migliorare l'attuazione del QFP attuale e prepararsi per il prossimo periodo di programmazione.

III Gli auditor della Corte hanno valutato se il piano d'azione 2.0 fosse sostenuto da basi solide e se fosse al passo con gli obiettivi prefissati. Nel complesso, la Corte ha concluso che il piano d'azione 2.0 manca di basi sufficientemente solide e che i progressi realizzati nel conseguimento dei suoi obiettivi sono stati variabili. La Commissione ha consultato tutti i portatori d'interesse principali per sviluppare il piano d'azione, ma non ha formulato una stima valida dei fondi necessari per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

IV La Corte ha riscontrato che i meccanismi di governance per la mobilità militare nell'UE sono complessi. Non esiste un punto di contatto unico per le misure sulla mobilità militare. Questo impedisce ai portatori d'interesse, come i ministeri della difesa, di sapere chi fa cosa relativamente alla mobilità militare. Il Parlamento europeo esercita una vigilanza parziale sulla mobilità militare nell'UE.

V La progettazione del piano d'azione 2.0 ha determinato limitazioni relative al monitoraggio e alla rendicontazione, e la maggioranza delle azioni in esso contenute non erano di sufficiente operatività. Il piano d'azione 2.0 non era sufficientemente focalizzato e comprendeva troppe azioni. Includeva azioni a livello dell'UE per i portatori d'interesse nell'Unione e inviti non vincolanti ad agire rivolti agli Stati membri.

VI Tutti i portatori d'interesse hanno accolto il finanziamento introdotto dal QPF 2021-2027 come un primo passo, benché modesto. La Commissione ha anticipato gli importi disponibili all'interno degli inviti alla mobilità militare del 2022 e 2023. Ciò significa che il finanziamento dedicato alle infrastrutture a duplice uso non sarà disponibile fino al termine dell'attuale QFP. Tuttavia, i potenziali candidati per gli inviti generali del meccanismo per collegare l'Europa per il settore dei trasporti sono spesso gli stessi di quelli per la mobilità militare.

VII Riguardo ai tre inviti per le infrastrutture a duplice uso per la mobilità militare, gli auditor della Corte hanno riscontrato che la valutazione militare rappresentava solo una minima parte del punteggio di valutazione complessivo nel processo di selezione. Inoltre, gli aspetti geopolitici non sono stati sufficientemente considerati. Vi è quindi il rischio che i progetti a duplice uso finanziati dall'UE selezionati non siano i più pertinenti da un punto di vista militare.

VIII Dopo l'annuncio del terzo e ultimo invito nel 2023, tuttavia, la Commissione, con il contributo degli Stati membri, ha effettuato un'analisi del divario al fine di istituire un piano per rimediare alle lacune riguardanti le infrastrutture prioritarie e quantificare il finanziamento UE necessario per il prossimo QFP.

IX La prima relazione sullo stato di avanzamento del piano d'azione, pubblicata a novembre 2023, non includeva sistematicamente le informazioni sui progressi compiuti per ogni azione, comprese quelle sulle problematiche riscontrate. Si trattava piuttosto di un elenco di quanto accaduto in termini di mobilità militare nel corso dell'anno precedente. Agli Stati membri non è stato chiesto specificamente di fornire un riscontro sui rispettivi inviti ad agire mediante un processo formale. Nel complesso, gli auditor della Corte hanno riscontrato che solo 4 delle 29 azioni chiave a livello dell'UE potevano essere considerate completate, mentre la vasta maggioranza era ancora in corso. Per ogni azione mancano indicatori e valori-obiettivo specifici (con una data corrispondente) da conseguire. La Corte non può quindi fornire una valutazione complessiva precisa dei progressi compiuti per il piano d'azione 2.0, e si limita a indicare che l'attuazione delle azioni è in corso e che i progressi sono stati variabili.

X Sulla base di tali conclusioni, la Corte raccomanda alla Commissione e al Servizio europeo per l'azione esterna di:

- migliorare i meccanismi di governance per la mobilità militare nell'UE;
- monitorare e comunicare il progresso di ogni azione inclusa nel piano d'azione 2.0;
- valutare la possibilità di utilizzare gli inviti per il settore dei trasporti del meccanismo per collegare l'Europa per finanziare i progetti infrastrutturali a duplice uso nell'ambito dell'attuale QFP (2021-2027);
- adottare misure per migliorare la prevedibilità di possibili finanziamenti per la mobilità militare nell'ambito del QFP post-2027;
- migliorare il processo di selezione per i progetti infrastrutturali a duplice uso nell'ambito del QFP post-2027;
- rendere la progettazione delle azioni sulla mobilità militare dell'UE più mirata.

Introduzione

01 La mobilità militare si riferisce all'obiettivo di spostare personale, materiali e mezzi militari in modo rapido e scorrevole con breve preavviso e su larga scala all'interno e all'esterno dell'UE¹. Comprende l'armonizzazione delle norme in tutti gli Stati membri dell'UE e l'esplorazione del potenziale per un [approccio civile-militare](#) allo sviluppo delle infrastrutture. Secondo i Trattati dell'UE², "la competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune". I trattati non fanno specifico riferimento alla mobilità militare. La [figura 1](#) comprende alcuni esempi pratici di problematiche relative alla mobilità militare. La necessità strategica dell'UE di mobilità militare è diventata ancora più urgente alla luce della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, iniziata nel febbraio 2022. L'[allegato I](#) mostra un calendario degli sviluppi della mobilità militare nell'UE dal 2017.

¹ Comunicato stampa della Commissione, "Mobilità militare: azioni dell'UE per una migliore e più rapida circolazione transfrontaliera delle forze armate".

² Cfr. ad esempio la [versione consolidata del Trattato sull'Unione europea](#), articolo 24.

Figura 1 – Esempi di problematiche di mobilità militare nell’UE

1

Uno Stato membro necessita attualmente **di 45 giorni di anticipo sulla notifica per le autorizzazioni dei movimenti transfrontalieri**. Lo stesso Stato membro ha tuttavia rilasciato autorizzazioni entro un giorno per i movimenti di attrezzature militari verso l’Ucraina, quando vi era un’urgenza.



2

I **carri armati** di uno Stato membro non hanno ricevuto l’autorizzazione a spostarsi in un altro Stato membro perché il loro **peso superava il limite stabilito dalla normativa sulla circolazione stradale**.



3

Le attrezzature militari pesanti provenienti da uno Stato membro non hanno potuto raggiungere una base militare in un altro Stato perché un **ponte** che avrebbe dovuto essere attraversato **poteva sopportare solo il traffico leggero**. Alla fine, è stata necessaria una notevole deviazione.



Nota: data la natura sensibile di questo argomento, la Corte non individua i portatori d’interesse coinvolti.

Fonte: Corte dei conti europea.

02 L’Agenzia europea per la difesa (AED) (cfr. [allegato II](#)), nella sua [Revisione coordinata annuale sulla difesa \(CARD\)](#), ha identificato il miglioramento della mobilità militare come uno dei sei ambiti d’intervento in cui gli Stati membri partecipanti devono dare priorità ai loro sforzi di sviluppo. Le 22 priorità a lungo termine stabilite nella [revisione del 2023 del piano di sviluppo delle capacità](#) comprendono la mobilità militare come fattore abilitante strategico.

Il primo piano d’azione sulla mobilità militare nel 2018

03 Nel suo [discorso sullo stato dell’Unione del 13 settembre 2017](#), il presidente Juncker ha sottolineato la necessità imperativa di dare vita a un’autentica Unione europea della difesa entro il 2025. Due mesi dopo, a novembre 2017, la Commissione e il Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE) hanno pubblicato una comunicazione congiunta dal titolo [“Miglioramento della mobilità militare nell’Unione europea”](#). Sulla base di tale

comunicazione, la Commissione ha pubblicato un [primo piano d'azione sulla mobilità militare a marzo 2018](#). La [figura 2](#) ne illustra le azioni principali.

Figura 2 – Primo piano d'azione sulla mobilità militare (2018) – Azioni chiave

Trovare un accordo sulle esigenze militari

Identificare e concordare i requisiti militari

Valutare le infrastrutture di trasporto per uso militare

Per le infrastrutture di trasporto, valutare in che misura le infrastrutture di trasporto esistenti considerate prioritarie dal regolamento sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) per tutte le modalità di trasporto e i relativi requisiti tecnici siano rilevanti e sufficienti per il trasporto militare.

Allineare i regolamenti militari in materia di trasporti a quelli dell'UE

Riguardo alle problematiche regolamentari e procedurali, allineare le norme applicabili alle forze militari con la vigente normativa dell'UE per aumentare la sicurezza e garantire sinergie e coerenza al trasporto di merci pericolose nel settore militare, senza per questo indebolire le norme civili.

Chiarire i costi doganali e l'IVA per i beni militari

Riguardo ai costi doganali e all'IVA, chiarire l'uso della documentazione per l'esportazione temporanea e la reimportazione di beni militari (nota come "formulario 302") da parte o per conto delle forze armate degli Stati membri dell'UE e allineare il trattamento IVA degli sforzi dell'UE per la difesa con quello applicabile agli sforzi della NATO.

Agevolare i movimenti militari transfrontalieri

Sostenere gli Stati membri dell'UE nell'elaborazione di disposizioni in materia di autorizzazione dei movimenti transfrontalieri.

Fonte: Corte dei conti europea.

04 L'alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR/VP) e la Commissione hanno presentato relazioni periodiche sui progressi compiuti a [giugno 2019](#), [ottobre 2020](#) e [settembre 2021](#). La terza relazione conteneva una serie di sviluppi, tra cui il fatto che i [requisiti militari per la mobilità militare all'interno e all'esterno dell'UE](#) sono stati creati e utilizzati per definire i requisiti per il duplice uso per le infrastrutture di trasporto, ossia le norme tecniche per i progetti che possono soddisfare scopi sia civili che militari. Si segnalava inoltre che le formalità doganali per i movimenti transfrontalieri sono state semplificate, garantendo al contempo sinergie con la NATO. Infine, nella relazione si sottolineava che il trasporto di merci pericolose nel settore militare è stato armonizzato. La Commissione ha deciso di non pubblicare una relazione annuale sull'attuazione nell'autunno 2022, in quanto prevedeva di pubblicare un nuovo piano d'azione sulla mobilità militare a novembre dello stesso anno.

Il piano d'azione sulla mobilità militare 2.0

05 La [bussola strategica sulla sicurezza e la difesa](#), approvata dal Consiglio europeo a marzo 2022, comprendeva l'obiettivo per gli Stati membri di concordare un "piano d'azione ambizioso e riveduto entro la fine del 2022" per tenere conto dei "nuovi impegni con l'obiettivo di rafforzare in modo sostanziale la mobilità militare". Il 10 novembre 2022 la Commissione europea e L'AR/VP hanno pubblicato congiuntamente il nuovo [piano d'azione sulla mobilità militare 2.0](#) (piano d'azione 2.0).

06 Partendo da quanto conseguito con il primo piano d'azione, il piano d'azione 2.0 copre il periodo 2022-2026. Comprende 38 azioni, di cui 29 a livello dell'UE e nove rivolte agli stati membri. Queste sono suddivise in quattro pilastri principali, di cui gli ultimi due (III e IV nella [figura 3](#)) sono nuovi:

Figura 3 – I quattro pilastri principali del piano d’azione 2.0



Corridoi multimodali e nodi logistici:

Investire in infrastrutture di trasporto a duplice uso, individuare eventuali lacune nelle infrastrutture, realizzare studi per orientare le azioni future volte a dare priorità ai miglioramenti e integrare i requisiti della catena di approvvigionamento del carburante, per sostenere i movimenti di forze militari su vasta scala e con breve preavviso.



Misure di sostegno normativo:

Digitalizzare i processi amministrativi relativi alla logistica doganale e ai sistemi di mobilità militare.



Resilienza e preparazione:

Misure per proteggere le infrastrutture di trasporto dagli attacchi informatici e da altre minacce ibride, rafforzando l'efficienza energetica e la resilienza climatica dei sistemi di trasporto.



La dimensione del partenariato:

Rafforzare la cooperazione con la NATO e i principali partner strategici, quali Stati Uniti, Canada e Norvegia, promuovendo al contempo la connettività e il dialogo con i partner regionali e i paesi dell'allargamento (ad esempio, Ucraina, Moldova, paesi dei Balcani occidentali), in particolare nel contesto dei "corridoi di solidarietà".

Nota: per ulteriori informazioni sui "corridoi di solidarietà", cfr. [COM\(2022\) 217 final](#).

Fonte: Corte dei conti europea.

Un bilancio per le infrastrutture di trasporto a duplice uso a sostegno della mobilità militare nel quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027

07 Il bilancio dell'UE finanzia le infrastrutture di mobilità militare nell'ambito del pilastro I del piano d'azione 2.0. Inoltre, il pilastro II copre i progetti del Fondo europeo per la difesa in materia di mobilità militare. Non sono previsti finanziamenti dell'UE per l'attuazione dei pilastri III e IV.

Il piano d'azione 2.0 indicava che i requisiti militari (cfr. paragrafo **04**) convergevano al 95 % con i requisiti della NATO. Una successiva analisi della Commissione e del SEAE ha rilevato una sovrapposizione del 94 % tra la rete di mobilità militare dell'UE e la rete TEN-T (media combinata per tutti i modi di trasporto), il che significa che le infrastrutture di trasporto sulla rete TEN-T migliorerebbero direttamente la mobilità militare.

08 Il QFP 2021-2027 è il primo a includere un bilancio specifico per i progetti di infrastrutture di trasporto a duplice uso, ammontante a 1,5 miliardi di euro (1,69 miliardi di euro a prezzi correnti) e fornito nell'ambito del regolamento sul meccanismo per collegare l'Europa (MCE). L'MCE è uno strumento di finanziamento che mette a disposizione 25,81 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 per investimenti strategici nelle infrastrutture di trasporto dell'UE. Il bilancio inizialmente proposto dalla Commissione per le infrastrutture di trasporto a duplice uso ammontava a 5,8 miliardi di euro a prezzi 2018 (6,5 miliardi di euro a prezzi correnti)³. I motivi per cui il bilancio definitivo è stato molto inferiore comprendono l'impatto della COVID-19 sul QFP 2021-2027. Gli analisti hanno sostenuto che questo importante taglio era in contrasto con l'esigenza cruciale dell'UE di mobilità militare⁴ ed è stato criticato dal Parlamento europeo⁵. Per mettere in prospettiva questo importo, la relazione dell'AED sui [dati relativi alla difesa 2022](#) mostra che la spesa totale per la difesa degli Stati membri dell'UE nel solo 2022 è stata pari a 240 miliardi di euro.

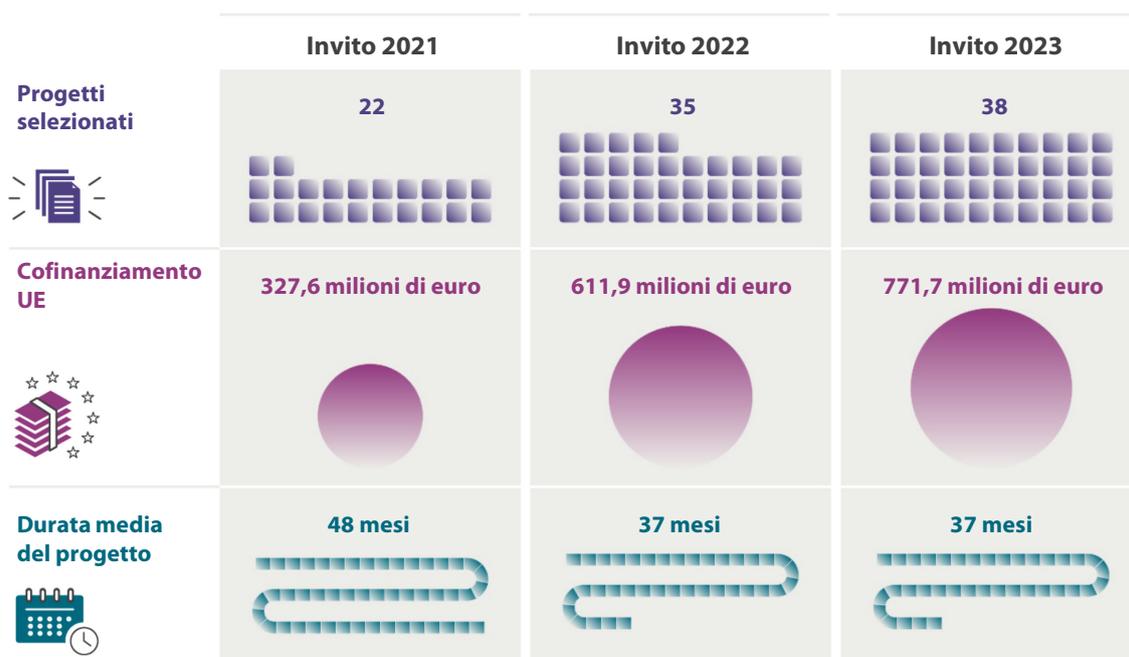
³ Cfr. [Riunione straordinaria del Consiglio europeo \(17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020\)](#), conclusioni, punto 116, e [nota informativa del Parlamento europeo "Sicurezza e difesa rubrica 5 del QFP 2021-2027"](#), PE 690.545, aprile 2021.

⁴ Cfr. ["Mobilità militare: Ambizione contro realtà"](#) di Teresa Usewicz, Andrzej Czekaj e Witold Bartoszek, 2022, e ["Mobilità militare europea: ultime vittime della battaglia sul bilancio dell'UE"](#) di Alexandra Brzozowski, 25 febbraio 2022.

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – relazione annuale 2021 ([2021/2183\(INI\)](#)).

09 Tre successivi inviti a presentare proposte nel quadro dell’MCE per la mobilità militare sono stati pubblicati rispettivamente a [settembre 2021](#), [maggio 2022](#) e [maggio 2023](#). A seguito del primo invito, il bilancio per il secondo è stato quasi raddoppiato al fine di anticipare i finanziamenti per la mobilità militare nel contesto della guerra in Ucraina. Il resto del bilancio disponibile per il QFP 2021-2027 è stato assegnato all’invito a presentare proposte per il 2023. Gli esiti dei tre inviti sono sintetizzati nella [figura 4](#).

Figura 4 – Inviti a presentare proposte per la mobilità militare nell’ambito dell’MCE



Nota: dati basati sul quadro operativo della CINEA alla fine di agosto 2024. Le date di fine del progetto previste vanno da dicembre 2026 a dicembre 2027 per i tre inviti consecutivi.

Fonte: Corte dei conti europea.

10 La [revisione intermedia del QFP 2021-2027](#), approvata il 28 febbraio 2024, non prevedeva finanziamenti aggiuntivi per progetti infrastrutturali di mobilità militare a duplice uso. Ha tuttavia incluso un aumento di 1,5 miliardi di euro per il [Fondo europeo per la difesa](#)⁶ (FED), che finanzia progetti di ricerca e sviluppo nel settore della difesa. L’allegato alla [proposta della Commissione](#), pubblicata il 20 giugno 2023, spiega che “in futuro sarà difficile finanziare qualsiasi iniziativa supplementare nell’ambito della rubrica 5, dedicata alla sicurezza e alla difesa, che è la più piccola di tutte le rubriche del QFP. [...] non sono disponibili riserve e i margini sono esauriti...”.

⁶ Comunicato stampa del Consiglio sulla revisione intermedia.

Il Fondo europeo per la difesa finanzia progetti di ricerca e sviluppo nel settore della difesa relativi alla mobilità militare

11 Il piano d'azione 2.0 fa riferimento, nell'ambito delle "misure di sostegno normative", al progetto "[sistema digitale per lo scambio rapido e sicuro di informazioni sulla mobilità militare](#)" (SDMMS), selezionato per il finanziamento nell'ambito dell'invito a presentare proposte del FED per il 2021. Questo progetto da 9 milioni di euro è stato avviato l'1 dicembre 2022 ed è coordinato da un'impresa privata estone di ricerca e sviluppo che opera nel settore dell'informazione e della comunicazione. Gli altri partecipanti al progetto provengono da Bulgaria (due imprese), Cechia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Polonia e Romania. La finalità del progetto è facilitare lo scambio diretto e sicuro di informazioni tra governi che richiedono e approvano movimenti militari.

12 La mobilità militare ha continuato a essere inclusa nelle ultime versioni del piano a lungo termine del FED, pubblicate rispettivamente a [marzo 2023](#) e a [marzo 2024](#). Ulteriori progetti di mobilità militare del FED possono essere finanziati fino al termine del QFP.

Ultimi sviluppi

13 A giugno 2024 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un [regolamento TEN-T riveduto](#), che per la prima volta rispecchia anche la finalità della mobilità militare nella rete TEN-T. Al fine di allineare ulteriormente le norme tra la rete TEN-T e la rete di trasporto militare dell'UE, il 23 ottobre 2023 il Consiglio ha adottato requisiti militari riveduti. I requisiti militari ampliati comprendono in particolare i poli logistici e le infrastrutture della catena di approvvigionamento dei combustibili, alla luce della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina.

14 Il 13 novembre 2023 è stata pubblicata una [relazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del piano d'azione 2.0 da novembre 2022 a ottobre 2023](#). La prossima relazione sullo stato di avanzamento doveva essere presentata dall'AR/VP e dalla Commissione entro la fine di novembre 2024. Si tratta del principale documento pubblicato sul monitoraggio del piano d'azione.

15 Nelle sue conclusioni sulla sicurezza e la difesa dell'UE del 27 maggio 2024, il Consiglio ha incluso un [nuovo "impegno per la mobilità militare 2024"](#). Ha inoltre invitato le parti interessate a livello dell'UE a coordinare il bilancio periodico dei progressi compiuti, in vista della piena e completa attuazione dell'impegno per la mobilità militare entro il 2026.

Estensione e approccio dell'audit

16 La Corte ha deciso di effettuare un audit della mobilità militare nell'UE, in quanto si tratta di un elemento fondamentale e prioritario delle capacità di difesa dell'UE alla luce della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Il momento attuale è opportuno per esaminare il piano d'azione 2.0 e il primo bilancio dell'UE per la mobilità militare, in quanto l'audit della Corte offre l'opportunità sia di migliorare l'attuazione nell'ambito dell'attuale QFP sia di prepararsi al prossimo periodo di programmazione.

17 L'obiettivo dell'audit era valutare se il piano d'azione 2.0 fosse sostenuto da basi solide e se fosse al passo con gli obiettivi prefissati. Questa è la seconda relazione speciale della Corte sulle azioni e le spese dell'UE nel settore della difesa. La [prima relazione sulla ricerca in materia di difesa finanziata dal bilancio dell'UE](#) includeva la raccomandazione di elaborare una strategia a lungo termine per il FED. Inoltre, la Corte ha formulato un parere in merito al [programma per l'industria europea della difesa](#).

18 Per rispondere al principale quesito di audit, gli auditor della Corte hanno posto i seguenti sottoquesiti:

- 1) La governance delle azioni e delle spese per la mobilità militare è chiara e sono in vigore meccanismi di rendicontabilità adeguati?
- 2) La progettazione del piano d'azione 2.0 favorisce il conseguimento dell'obiettivo generale di disporre una "rete di mobilità militare ben collegata, con tempi di reazione più brevi?"
- 3) Il piano d'azione 2.0 è sulla buona strada per raggiungere gli obiettivi prefissati per ognuno dei quattro pilastri?

19 L'audit copre il periodo compreso tra settembre 2021 e aprile 2024 e riguarda i tre inviti a presentare proposte per la mobilità militare nell'ambito del [regolamento sul meccanismo per collegare l'Europa 2](#). Le attività di audit hanno compreso quanto di seguito illustrato.

- Gli auditor della Corte hanno incontrato rappresentanti di: varie direzioni generali della Commissione, SEAE, compreso lo Stato maggiore dell'UE (EUMS), Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente (CINEA), progetto di mobilità militare della cooperazione strutturata permanente (PESCO), personale internazionale della NATO, nonché di un gruppo di riflessione che si occupa di mobilità militare e un accademico con esperienza nel settore.

- Si sono tenuti incontri anche con rappresentanti dei ministeri della difesa, dei trasporti/infrastrutture e delle finanze, oltre che con portavoce delle amministrazioni doganali di sette Stati membri (Germania, Estonia, Grecia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia e Portogallo). Questi Stati membri sono stati selezionati sulla base di diversi criteri, tra cui la copertura geografica, la vicinanza alle frontiere orientali dell'UE e la rilevanza dei progetti. Sebbene gli Stati membri non fossero entità controllate, la Corte li ha consultati per ricevere riscontri ed elementi probatori, anche attraverso un questionario. La valutazione della Corte sui progressi compiuti in merito agli inviti ad agire degli Stati membri si basa sui riscontri ottenuti dagli Stati membri visitati.
- Gli auditor della Corte hanno inoltre visitato progetti infrastrutturali a duplice uso finanziati dall'UE attraverso gli inviti per la mobilità militare del 2021 o del 2022 in cinque di questi Stati membri (Germania, Estonia, Lituania, Polonia e Portogallo), nonché il coordinatore del progetto SDMMMS in Estonia. In Grecia e nei Paesi Bassi non sono stati realizzati progetti infrastrutturali a duplice uso finanziati dall'UE a seguito degli inviti del 2021 e del 2022.
- La Corte ha effettuato un'analisi documentale di 24 progetti di infrastrutture a duplice uso finanziati dall'UE tramite i primi due inviti a presentare proposte per la mobilità militare del 2021 e del 2022.
- Un gruppo di esperti si è riunito per discutere i progetti di conclusioni e raccomandazioni.

20 La Corte non ha il diritto di espletare audit nei confronti dell'AED o della PESCO, che non sono finanziati dal bilancio dell'UE, e non rientrano pertanto nell'ambito del presente audit. Data la sensibilità di questo argomento, la relazione non rivela alcuni dettagli e riferimenti e presenta informazioni sugli scambi con gli Stati membri solo in forma aggregata.

Osservazioni

La governance della mobilità militare nell'UE è complessa e frammentata, con un controllo parlamentare parziale

21 La rendicontabilità e la trasparenza sono indispensabili per una governance dell'UE democratica, legittima ed efficace. In questa sezione della relazione, la Corte esamina se la governance della mobilità militare nell'UE sia sufficientemente chiara. A tal fine viene valutato se esistano chiare responsabilità per la mobilità militare, compresa una funzione di coordinamento a livello dell'UE, e quali siano le modalità di controllo da parte del Consiglio e del Parlamento europeo.

La mobilità militare a livello dell'UE coinvolge molti attori con responsabilità parzialmente sovrapposte

22 La NATO è un'alleanza intergovernativa politica e militare e la sua composizione comprende 23 Stati membri dell'UE. Dal punto di vista giuridico, la difesa territoriale è competenza dei 27 Stati membri dell'UE, 23 dei quali sono anche membri della NATO. L'alleanza non dispone di una propria forza militare; i paesi aderenti forniscono il personale, le attrezzature e le forniture necessarie allo svolgimento delle attività della NATO. La NATO finanzia progetti militari.

23 L'UE finanzia progetti civili e a duplice uso. Il finanziamento, da parte dell'UE, di progetti di infrastrutture di mobilità militare a duplice uso è stato accolto con favore da tutti i rappresentanti degli Stati membri incontrati, che li considerano complementari alle attività di mobilità militare intergovernativa e della NATO. A loro giudizio, i progetti di infrastrutture a duplice uso dell'UE hanno contribuito a rafforzare la cooperazione tra i ministeri degli Stati membri e quindi a promuovere il passaggio a un approccio alla mobilità militare "esteso a tutta l'amministrazione". Hanno individuato come obiettivo principale per il futuro un ulteriore passaggio a un approccio "esteso all'intera società" alla mobilità militare, che coinvolgerebbe anche le imprese di trasporto private e le organizzazioni di trasporto civile quali le autorità portuali, i terminali marittimi e portuali o gli operatori ferroviari. Questi sviluppi sottolineano la crescente complessità della governance della mobilità militare, che richiede un coordinamento tra molteplici settori e portatori di interessi.

24 Il piano d'azione 2.0 coinvolge molti organismi diversi finanziati dal bilancio dell'UE, in particolare:

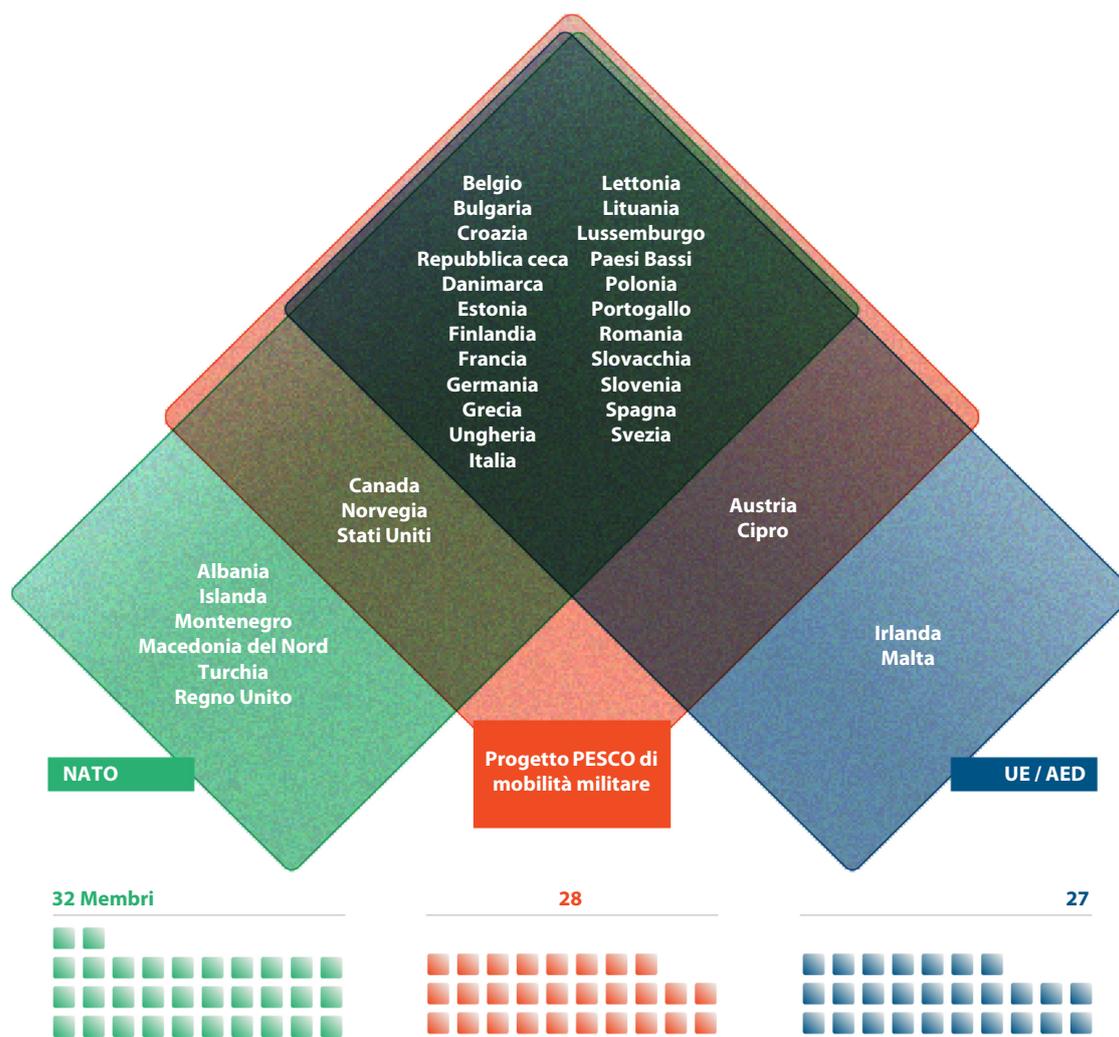
- 1) il SEAE, compreso l'EUMS;
- 2) molte diverse direzioni generali della Commissione, in particolare le direzioni generali Industria della difesa e spazio (DG DEFIS), Mobilità e trasporti (DG MOVE), Fiscalità e unione doganale (DG TAXUD), Reti di comunicazione e contenuti e tecnologie (DG CNECT), nonché il Segretariato generale della Commissione e CINEA, un'agenzia esecutiva.

25 L'AED è un'agenzia intergovernativa creata prima che vi fosse qualsiasi spesa di bilancio dell'UE per la difesa, essendo stata istituita da un'azione congiunta del Consiglio dei ministri il 12 luglio 2004. La sua missione è "aiutare il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PESD nel suo assetto attuale e in quello futuro".

26 La PESCO è un quadro di cooperazione guidato dagli stati membri. Il SEAE, compreso l'EUMS, e l'AED fungono congiuntamente da segretariato della PESCO. Attualmente sono in corso 68 progetti PESCO. Il progetto sulla mobilità militare riunisce 25 Stati membri e non appartenenti all'UE al fine di coordinare le misure nazionali pertinenti, comprese quelle concordate dagli Stati membri nell'"impegno per la mobilità militare" del 25 giugno 2018. Al progetto sui poli logistici partecipano 16 Stati membri che collaborano per connettere le rispettive capacità e i depositi logistici, ridurre i tempi di risposta e ottimizzare l'utilizzo delle capacità.

27 Anche precedentemente al primo piano d'azione dell'UE sulla mobilità militare nel 2018, sia l'AED che il progetto PESCO di mobilità militare erano già operativi a livello intergovernativo in materia di mobilità militare. L'UE è un portatore d'interesse nuovo in questo ambito. La NATO, l'UE, l'AED e il progetto di mobilità militare PESCO hanno composizioni diverse (cfr. figura 5). Nel settore delle misure normative, la Corte ha individuato sovrapposizioni (ad esempio, linee gerarchiche simultanee e ambiti di applicazione simili dei progetti) tra i diversi portatori di interessi in relazione alla mobilità militare nell'UE. Ciò è stato confermato da diversi portatori di interessi, compresi i rappresentanti degli Stati membri consultati dalla Corte.

Figura 5 – Membri del progetto di mobilità militare NATO, UE, AED e PESCO



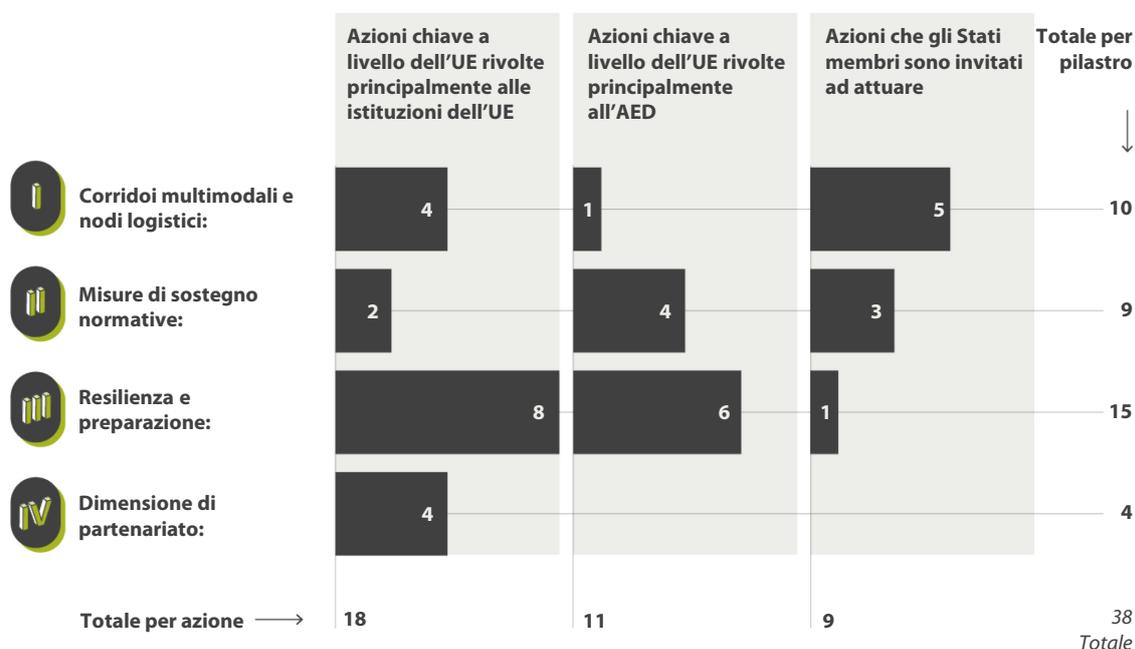
Nota: l'Irlanda è un osservatore per il progetto PESCO di mobilità militare.

Fonte: Corte dei conti europea.

28 Inoltre, nel giugno 2023 la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha deciso di aumentare i finanziamenti per la sicurezza e la difesa di 8 miliardi di euro tramite l’iniziativa strategica per la sicurezza europea (SESI). La mobilità militare è una delle attività ammissibili nell’ambito dell’iniziativa. La BEI non partecipa ad alcuna azione prevista dal piano d’azione 2.0. Per ulteriori informazioni sui portatori d’interessi, cfr. [allegato II](#).

29 Delle 29 azioni a livello dell’UE incluse nel piano d’azione 2.0 (cfr. paragrafo [06](#)), 18 (62 %) sono rivolte principalmente alle istituzioni dell’UE, in particolare alla Commissione, ma anche al SEAE, compreso l’EUMS (cfr. [allegato II](#)), mentre le altre 11 azioni (38 %) sono rivolte all’AED (cfr. [figura 6](#)). Anche due delle azioni rivolte all’AED sono in fase di attuazione nel quadro della PESCO.

Figura 6 – Piano d’azione 2.0 – Destinatari delle azioni previste



Fonte: Corte dei conti europea.

Non esiste una funzione o un organismo centrale che coordini le attività di mobilità militare nell'UE e il Parlamento europeo non supervisiona tutte le attività

30 La Corte ha riscontrato che nell'UE non esiste una funzione o un organismo centrale che coordini le misure di mobilità militare. I rappresentanti dei cinque Stati membri visitati hanno fatto riferimento ai meccanismi di governance per la mobilità militare nell'UE, indicando che erano complessi e che era difficile capire chi ha fatto cosa in relazione alla mobilità militare. Spesso gli Stati membri non erano a conoscenza delle differenze di rendicontabilità tra gli organismi finanziati dal bilancio dell'UE, (quali la Commissione, il SEAE o le agenzie esecutive dell'UE) e le entità intergovernative che si occupano della mobilità militare nell'UE. La [figura 7](#) fornisce una panoramica delle disposizioni in materia di rendicontabilità per i principali attori istituzionali della mobilità militare nell'UE. Cfr. [allegato II](#) per ulteriori informazioni.

Figura 7 – Attori istituzionali della mobilità militare in Europa – Panoramica delle disposizioni in materia di rendicontabilità

Attore istituzionale		Audit esterno	Audit esterno dell'UE da parte della Corte dei conti europea	Vigilanza del Parlamento europeo	Vigilanza del Consiglio europeo
Non finanziata dal bilancio dell'UE	Stati membri dell'UE (finanziati esclusivamente dal bilancio dello Stato)	✓	✗	✗	✗
	PESCO	✓	✗	✗	✓
	AED	✓	✗	✗	✓
	BEI	✓	✗	✗	✗
Finanziate dal bilancio dell'UE	Stati membri dell'UE (beneficiari di finanziamenti dell'MCE per la mobilità militare)	✓	✓	✓	✓
	Commissione europea, SEAE e Agenzie dell'UE	✗	✓	✓	✓

Fonte: Corte dei conti europea.

31 Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno il potere di supervisionare, e la Corte dei conti europea quello di sottoporre ad audit gli organismi finanziati dal bilancio dell'UE (la Commissione, il SEAE e le agenzie dell'UE) o garantiti dal bilancio generale dell'UE⁷. Il Parlamento non ha pertanto il potere di supervisionare i progetti PESCO e l'AED: in altre parole, non supervisiona tutte le attività di mobilità militare nell'UE. Il Consiglio esercita tuttavia il controllo sull'AED e sulla PESCO.

Le carenze nella progettazione del piano d'azione 2.0 ne ostacolano attuazione, nonché un monitoraggio e una rendicontazione efficaci

32 In questa sezione della relazione, la Corte verifica se il piano d'azione 2.0 sia sufficientemente solido. Valuta se sia stato preparato in consultazione con i portatori di interessi pertinenti e se sia sostenuto da un'analisi delle esigenze basata su elementi probatori. Verifica inoltre se le azioni incluse siano le più pertinenti e se siano accompagnate da obiettivi specifici misurabili, pertinenti e corredati di un termine, unitamente a valori di partenza e traguardi intermedi. Infine, la Corte valuta se siano in vigore disposizioni in materia di comunicazione e monitoraggio per sorvegliare l'attuazione del piano d'azione 2.0.

Il piano d'azione 2.0 presenta alcune carenze di progettazione

33 Il piano d'azione 2.0 ricorda quanto conseguito con il piano d'azione 2018, ma il suo sviluppo non è stato preceduto da un'approfondita analisi *ex ante* né da una valutazione dei bisogni tale da consentire la valutazione di una dotazione finanziaria commisurata. Le direzioni generali della Commissione e il SEAE non hanno avuto molto tempo per elaborare il piano d'azione 2.0, dal momento che la [bussola strategica per la sicurezza e la difesa](#), pubblicata il 24 marzo 2022, comprendeva l'impegno seguente: "Entro la fine del 2022, ... concordare un piano d'azione ambizioso e riveduto". Ciò nonostante, tutti gli Stati membri visitati sono stati consultati in merito alla preparazione del piano d'azione 2.0. Gli Stati membri e i loro vari ministeri, in particolare quelli della difesa, sono stati contattati attraverso canali diversi, quali le loro rappresentanze permanenti nell'UE o il progetto di mobilità militare PESCO.

⁷ Cfr. [allegato II](#) per la BEI.

34 Il piano d'azione 2.0 può essere suddiviso in due settori principali. Il primo riguarda i progetti infrastrutturali a duplice uso cofinanziati al 50 % dall'UE (pilastro I) Il secondo riguarda gli aspetti amministrativi e procedurali della mobilità militare (pilastri da II a IV). Questi due aspetti sono complementari. Diversi Stati membri possono considerare un aspetto più importante dell'altro a seconda delle rispettive circostanze nazionali (ad esempio, se dispongono di reti di trasporto nazionali solide).

35 Al momento della pubblicazione del piano d'azione 2.0, la Commissione non aveva effettuato una stima valida dei finanziamenti complessivi necessari per realizzare i suoi obiettivi e traguardi. Il SEAE, compreso l'EUMS; e la DG MOVE hanno tuttavia espresso l'intenzione di quantificare il fabbisogno di finanziamenti dell'UE per le infrastrutture a duplice uso. Gli Stati membri e i rispettivi ministeri della difesa e dei trasporti sono stati invitati a partecipare a uno studio che comprendeva un'analisi del divario in tre fasi per "elaborare un piano per colmare le lacune infrastrutturali, in particolare quantificando i necessari finanziamenti dell'UE nell'ambito dell'MCE III entro la fine del 2024" [*trad. a cura della Corte*] per il QFP post-2027.

36 Le risultanze di tale analisi dovevano essere presentate entro marzo/aprile 2024. Mentre i ministeri della Difesa hanno accolto con favore questa analisi del divario, alcuni di quelli consultati si sono chiesti perché fosse urgente completarla nella prima metà del 2024, dato che non erano previsti ulteriori inviti a presentare proposte per infrastrutture a duplice uso per il QFP 2021-2027, in quanto non erano più disponibili fondi dell'UE. Il terzo e ultimo invito per progetti di infrastrutture a duplice uso finanziati dall'UE si è concluso 3 mesi dopo l'avvio dello studio, a settembre 2023. L'analisi del divario dovrebbe portare all'elaborazione di un elenco di progetti con progetti transfrontalieri e grandi progetti nazionali, che identifichi quali di questi hanno un valore militare. Secondo la Commissione, l'esito di questa analisi contribuirà alla preparazione del QFP post-2027, per il quale dovrà presentare proposte a metà del 2025.

37 La formulazione del piano d'azione è il risultato di un compromesso che, pur garantendo un accordo comune, potrebbe averne attenuato l'efficacia complessiva accogliendo le diverse posizioni dei 27 Stati membri. La valutazione della Corte è stata corroborata dai rappresentanti degli Stati membri incontrati. Nel piano si afferma che gli attori a livello dell'UE "intraprenderanno" le azioni loro rivolte, ma gli Stati membri sono solamente "invitati" a farlo. Uno dei motivi è la sovranità nazionale in materia di difesa.

38 Tre dei sette Stati membri visitati considerano il piano d’azione 2.0 un documento politico che comunica che l’UE è attiva nel settore della mobilità militare, piuttosto che un documento operativo. Alcuni compiti rivolti agli Stati membri si sovrappongono anche a quelli a cui questi stanno già lavorando o hanno già lavorato⁸. Solo 13 delle 29 “azioni chiave a livello dell’UE”⁹ (ossia meno del 45 %) hanno date-obiettivo, sotto forma di un anno o della fine di un anno. Nessuna di esse dispone di indicatori accompagnati da valori di partenza o traguardi intermedi. Ciò ostacola un monitoraggio e una rendicontazione efficaci dei progressi compiuti.

39 Alcune delle azioni amministrative e procedurali del piano d’azione 2.0 sono attuate in seno ai gruppi di lavoro dell’AED o attraverso il progetto di mobilità militare PESCO. Sei dei sette Stati membri visitati hanno confermato che gli obiettivi strategici del piano d’azione 2.0 erano stati tradotti in obiettivi operativi a livello nazionale inclusi, ad esempio, nei rispettivi piani nazionali di mobilità militare. [Il piano nazionale di mobilità militare dei Paesi Bassi](#) è l’unico disponibile al pubblico. Tutti e sette gli Stati membri dispongono di diverse forme di canali di lavoro a livello nazionale per coordinare e discutere i progressi compiuti sulla mobilità militare. Quattro dei sette Stati membri monitorano anche il progresso del piano d’azione 2.0 a livello nazionale.

Le relazioni sull’attuazione del piano d’azione 2.0 non forniscono informazioni esaustive sui progressi compiuti

40 Per quanto riguarda il monitoraggio del piano d’azione 2.0, sono previste solo relazioni annuali sui progressi compiuti. Gli Stati membri non hanno l’obbligo specifico di riferire all’UE, mediante un processo formale, in merito alle azioni che sono “invitati” ad adottare, e pertanto non lo fanno. D’altro canto, l’AED riferisce alle istituzioni dell’UE in merito ai progressi delle azioni che le sono principalmente rivolte.

⁸ Ad esempio i compiti derivanti dalle [conclusioni del Consiglio del 25 giugno 2018 sulla sicurezza e la difesa](#) (paragrafo 18) o da diversi gruppi di lavoro dell’AED.

⁹ Pilastro 1: 3 su 5, pilastro 2: 4 su 6, pilastro 3: 6 su 14, pilastro 4: 0 su 4.

41 La prima [relazione sullo stato di avanzamento](#) del piano d'azione 2.0 è stata pubblicata nel novembre 2023. È a scopo puramente informativo e non prevede ulteriori misure. A causa del modo in cui è stato elaborato il piano d'azione 2.0, la relazione non contiene e non può sistematicamente contenere informazioni sui progressi compiuti finora su ogni singola azione chiave a livello dell'UE, oltre a non includere informazioni sui progressi delle azioni che gli Stati membri sono stati invitati ad adottare. Pertanto, il documento è piuttosto un elenco di quanto accaduto in termini di mobilità militare nell'ultimo anno del periodo di riferimento, senza un chiaro riferimento alle azioni indicate nel piano d'azione. Di conseguenza, la relazione non stabilisce se l'UE stia compiendo progressi su diverse azioni, incluse alcune nell'ambito del programma "Resilienza e preparazione".

Per i quattro pilastri del piano d'azione 2.0, i progressi sono stati variabili

42 In questa sezione della relazione, la Corte esamina i progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione 2.0. Per quanto riguarda il pilastro I, la Corte valuta se l'assegnazione, da parte della Commissione, dei finanziamenti dell'UE a progetti di trasporto a duplice uso si basasse su criteri validi per colmare le lacune prioritarie nelle località più geostrategiche dell'UE. Valuta, altresì, i progressi compiuti nel completamento delle azioni in tutti e quattro i pilastri del piano d'azione 2.0. Inoltre, la Corte sintetizza i riscontri ricevuti sui progressi compiuti dagli Stati membri esaminati nell'attuazione degli inviti ad agire.

Pilastro I – L'UE fornisce finanziamenti apprezzati, ma vi è un divario significativo e un'attenzione insufficiente agli aspetti geopolitici e militari

La limitata dotazione finanziaria dell'UE è stata utilizzata prima che fossero determinate le priorità più urgenti

43 Tutti i portatori d'interessi intervistati hanno definito modesto il bilancio del QFP 2021-2027 di 1,69 miliardi di euro per le infrastrutture a duplice uso per la mobilità militare, ma lo hanno anche generalmente accolto come un primo passo nella giusta direzione. Ritenevano per certo che con tale importo fosse possibile finanziare solo singoli progetti di piccola dimensione su una rete TEN-T, anziché finanziare anche parte di un corridoio. Il finanziamento dell'UE per i 95 progetti di mobilità militare selezionati è ammontato in media a 18 milioni di euro. Una delle condizioni di ammissibilità e idoneità per i progetti era che i progetti fossero ubicati sia su una rete TEN-T che sulla rete militare dell'UE (cfr. [tabella 1](#)).

Tabella 1 – MCE2 2021-2027 per la mobilità militare, principali condizioni di ammissibilità e idoneità

Condizioni di ammissibilità e idoneità – Elementi principali
<p>Condizioni di ammissibilità (estratto)</p> <p>Lettere di sostegno da parte dello Stato membro (in genere, il ministero dei Trasporti/delle infrastrutture)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Fascicolo di conformità ambientale per progetti di lavori e studi più studi sulla resilienza ai cambiamenti climatici per il terzo invito ○ Dichiarazione sulla mappa della rete militare
<p>Condizioni di idoneità (estratto)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Il progetto è conforme alla durata massima/minima stabilita nelle condizioni dell'invito ○ Il progetto è ubicato sulla rete TEN-T ○ Il progetto è ubicato sulla rete di trasporto militare dell'UE ○ Il progetto soddisfa almeno un requisito in materia di duplice uso e il valore o la norma corrispondente, come definito nel regolamento di esecuzione (UE) 2021/1328 della Commissione

44 Anche singoli grandi progetti infrastrutturali costano spesso più degli 1,69 miliardi di euro disponibili per tutti i 27 Stati membri dell'UE previsti per l'intero QFP settennale. Per illustrare ulteriormente i limiti di tale importo, nel 2016 la BEI ha rilevato una carenza annuale di investimenti nell'UE pari a 80 miliardi di euro per migliorare le reti di trasporto al fine di ridurre i costi di congestione e le strozzature commerciali¹⁰. I ministeri della difesa degli Stati membri consultati hanno insistito sul fatto che le esigenze militari vanno al di là delle infrastrutture sulle reti TEN-T, per vari motivi. Tra queste figurano la necessità di trasporti da e verso le future posizioni di difesa militare e la necessità di sviluppare infrastrutture locali per trasportare le forze militari verso il fronte in caso di conflitto e per evacuare i civili. Tuttavia, con il livello dei fondi UE disponibili, è stato generalmente inteso che non vi erano fondi UE disponibili per tali investimenti.

¹⁰ BEI, *Restoring EU competitiveness (versione 2016)*, pag. VIII.

45 Per tenere conto dell'evoluzione della situazione della sicurezza in Europa a seguito della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, la Commissione ha anticipato gli importi disponibili negli inviti del 2022 e del 2023. Sei dei sette Stati membri consultati dalla Corte hanno ritenuto che questo fosse l'approccio giusto da adottare, in quanto i progetti finanziati dall'UE potrebbero così essere completati in anticipo. Sebbene la rapida messa a disposizione di questa dotazione finanziaria per investimenti in infrastrutture a duplice uso abbia inviato un segnale politico importante da parte dell'UE, la Corte ha riscontrato che ha portato a finanziamenti dell'UE non stabili né prevedibili, in quanto vi sarà un divario di oltre 4 anni fino al prossimo QFP, e quindi un intervallo significativo prima di qualsiasi nuovo invito e finanziamento per infrastrutture a duplice uso. Tre dei sette Stati membri visitati hanno rilevato tale "incoerenza" nei finanziamenti dell'UE messi a disposizione. Alcuni Stati membri consultati dalla Corte hanno inoltre sottolineato che l'analisi del divario in tre fasi (cfr. paragrafo 35) non verrebbe utilizzata per anni e che vi sarebbe una perdita di esperienza, oltre al rischio di ritardare importanti investimenti.

I candidati agli inviti a presentare proposte nell'ambito dell'MCE per il settore dei trasporti sono spesso gli stessi di quelli degli inviti per la mobilità militare

46 Gli inviti a presentare progetti di infrastrutture a duplice uso per la mobilità militare hanno rappresentato un'opportunità per i beneficiari, per diversi motivi:

- i progetti aeroportuali potrebbero essere cofinanziati dall'UE, cosa che altrimenti era diventata difficile;
- non era richiesta alcuna analisi costi-benefici (anche se i beneficiari hanno effettuato le proprie analisi interne dei costi);
- nel primo invito, i progetti che già avviati o avviati prima dell'invito potevano ancora ricevere finanziamenti dell'UE; nel secondo e nel terzo invito, invece, i progetti potevano iniziare non prima della data di presentazione della proposta (ossia dopo la pubblicazione degli inviti).

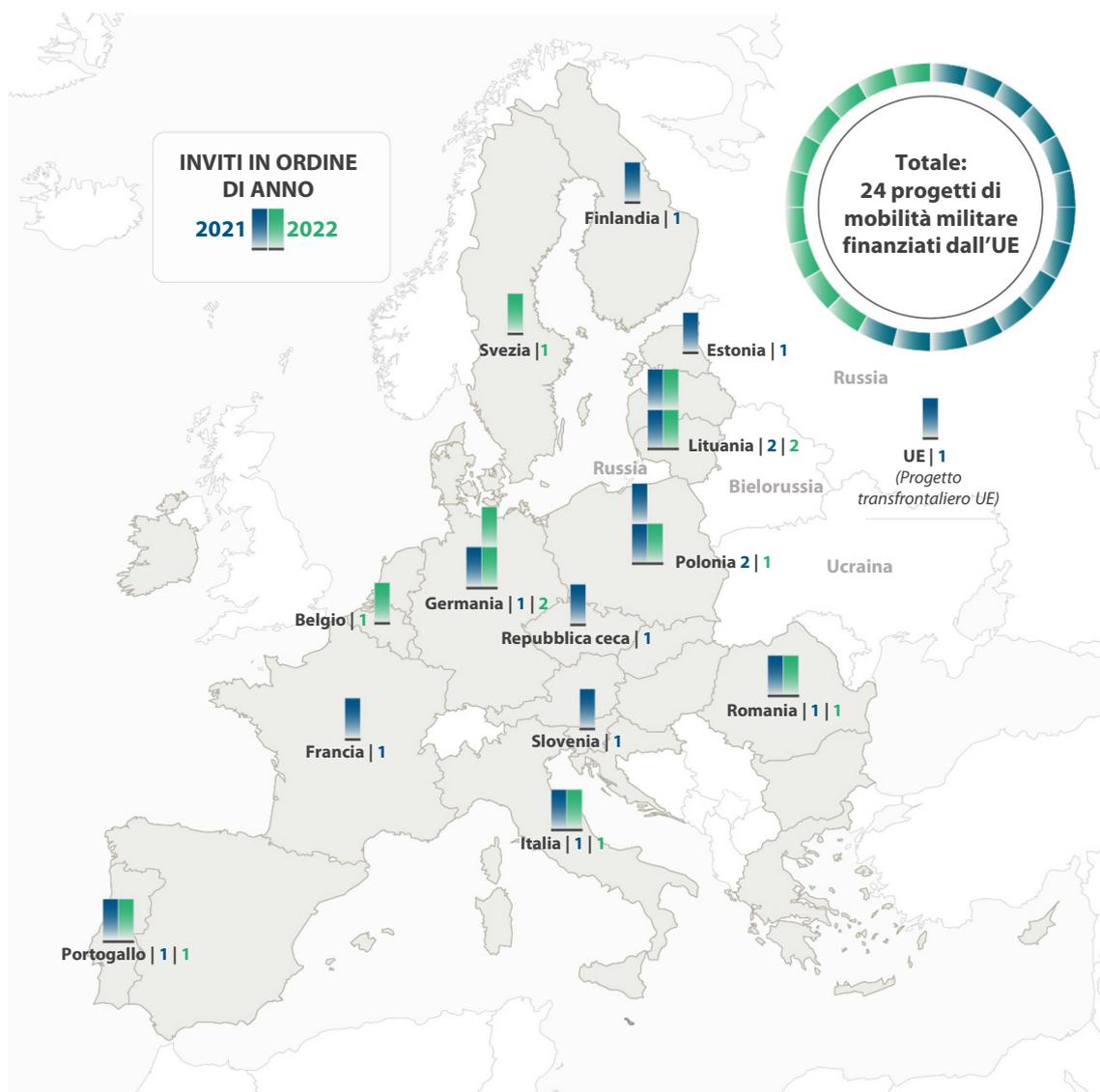
47 Tuttavia, secondo tutti gli Stati membri visitati tranne uno, il fascicolo di conformità ambientale e/o lo studio sulla resilienza ai cambiamenti climatici aggiunti per il terzo invito costituiscono una complicazione, in quanto richiedono molto tempo e rallentano i progetti, e dovrebbero quindi essere semplificati. Tre dei sette Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno chiesto se tali fascicoli/studi fossero persino appropriati per la mobilità militare, data l'urgenza delle rispettive esigenze con una guerra in corso in Europa.

48 La maggior parte degli Stati membri consultati dalla Corte ha ritenuto equo il tasso di cofinanziamento dell'UE del 50 %. I potenziali candidati per gli inviti generali MCE per il settore dei trasporti sono spesso gli stessi di quelli per la mobilità militare. In effetti, secondo i riscontri ricevuti dalla Corte, i progetti dell'UE per il settore dei trasporti nell'ambito dell'MCE sono spesso ubicati sia sulla rete centrale TEN-T che sulla rete di mobilità militare, soddisfacendo quindi i requisiti di duplice uso, come richiesto per gli inviti a presentare proposte per la mobilità militare nell'ambito dell'MCE (cfr. [tabella 1](#)). Ciò avviene, ad esempio, per i progetti autostradali. Inoltre, in particolare negli Stati membri ammissibili ai [finanziamenti per la coesione](#), dove altri fondi offrono tassi di cofinanziamento fino all'85 %, un tasso del 50 % è meno appetibile.

La maturità del progetto è stata un criterio essenziale nel processo di selezione

49 La Corte ha incluso nel proprio campione 24 progetti selezionati per il finanziamento dell'UE nell'ambito degli inviti a presentare proposte per la mobilità militare del 2021 e del 2022, ai fini di effettuare un'analisi dettagliata. Gli auditor della Corte hanno visitato cinque di questi progetti *in loco* in Germania, Estonia, Lituania, Polonia e Portogallo (cfr. [figura 8](#) per ulteriori dettagli su questo campione).

Figura 8 – Panoramica del campione della Corte



Fonte: Corte dei conti europea.

50 Di questi 24 progetti, solo uno è iniziato dopo la pubblicazione dell'esito dell'invito e la firma della convenzione di sovvenzione. Ciò significa che gli altri 23 progetti sono stati tutti avviati in varie fasi prima della firma della convenzione di sovvenzione e quattro erano addirittura iniziati prima della pubblicazione dell'invito stesso.

51 Per l'inizio del periodo 2021-2027, il programma di lavoro dell'MCE per il settore dei trasporti¹¹ prevedeva in via eccezionale la possibilità di finanziare progetti già avviati (cfr. paragrafo 46). Ad esempio, secondo l'[invito a presentare proposte per la mobilità militare del 2021](#), pubblicato il 16 settembre 2021, i costi per i progetti infrastrutturali a duplice uso erano ammissibili a partire dall'1 gennaio 2021. Secondo la Commissione, tale deroga doveva compensare il divario tra i programmi 2014-2020 e 2021-2027 derivante dal ritardo nell'adozione del nuovo regolamento MCE¹². Uno dei motivi per cui ciò è stato possibile è che i requisiti per le infrastrutture a duplice uso pubblicati il 10 agosto 2021 (cfr. paragrafo 09) erano in molti casi identici a quelli specificati per altri progetti TEN-T dal regolamento TEN-T applicabile all'epoca¹³. La maturità dei progetti è stata pertanto un fattore decisivo nella selezione per il cofinanziamento dell'UE.

Valutazione militare e dimensione geostrategica non sufficientemente prese in considerazione nella selezione dei progetti infrastrutturali a duplice uso

52 La [tabella 2](#) mostra le fasi principali del processo di valutazione per le domande di progetti infrastrutturali a duplice uso.

¹¹ Cfr. paragrafo 08.

¹² Cfr. articolo 4, comma 6 del [regolamento \(UE\) 2021/1153 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa](#).

¹³ [Regolamento \(UE\) n. 1315/2013](#).

Tabella 2 – Fasi principali del processo di valutazione delle domande di progetti infrastrutturali a duplice uso

Fasi principali in successione	Documento prodotto:
Prima fase del processo di valutazione (diretta dalla CINEA)	
1. Valutazione da parte di tre esperti indipendenti nel settore dei trasporti.	Relazione di valutazione indipendente
2. Valutazione per consenso da parte dei tre esperti indipendenti a seguito di una riunione guidata dai moderatori della CINEA.	Relazione di concertazione
Seconda fase del processo di valutazione (diretta dalla DG MOVE)	
3. Valutazione militare dell'EUMS.	<ul style="list-style-type: none"> — E-mail per l'invito 2021 — Modulo di valutazione dell'EUMS per gli inviti successivi
4. Gruppo di valutazione interna presieduto dalla DG MOVE con membri della DG MOVE, DG ENV, DG REGIO e della CINEA per esaminare tutte le proposte ammissibili nell'ambito dell'invito.	<p>Nota: prima della riunione del comitato di valutazione interno, la DG MOVE ha presentato una proposta per tenere conto delle valutazioni dell'EUMS per il criterio "priorità e urgenza". I punteggi relativi a questo criterio sono stati aggiornati di conseguenza, ove necessario.</p> <p>I punteggi aggiornati e le motivazioni erano inclusi nella relazione consuntiva di valutazione.</p>
5. Riunione finale del comitato di selezione presieduta dalla DG MOVE con membri della DG MOVE, DG ENV, DG REGIO e della CINEA a livello di direttori.	Relazioni consuntive di valutazione finali ed elenco delle proposte selezionate per il finanziamento dell'UE.

Inoltre, un osservatore esterno indipendente è stato incaricato di supervisionare il processo di valutazione per gli inviti del 2021 e del 2022 e di elaborare una relazione finale.

53 Nell'ambito degli inviti, i progetti sono stati selezionati sulla base di cinque criteri con pari ponderazione (priorità e urgenza, maturità, qualità, impatto, effetto catalizzatore). Per quattro dei sette Stati membri visitati, i cinque criteri di selezione dei progetti erano inadeguati o solo parzialmente adeguati per individuare progetti di

importanza fondamentale per migliorare la mobilità militare nell'UE. In particolare, la valutazione militare dell'EUMS, con la quale si è verificato se i progetti proposti sarebbero effettivamente in grado di migliorare la diffusione strategica e risolvere le lacune e le strozzature infrastrutturali, teneva conto di un solo criterio, ossia priorità e urgenza. D'altro canto, la maturità del progetto era essenziale (cfr. paragrafo 51). Di conseguenza, secondo due Stati membri visitati, alcuni di questi progetti a duplice uso non si occuperanno sufficientemente degli aspetti militari.

54 La Corte ha riscontrato che la selezione di progetti infrastrutturali a duplice uso per i finanziamenti dell'UE non ha tenuto sufficientemente conto degli aspetti geopolitici, in quanto i finanziamenti non erano destinati ai progetti con il più elevato valore geostrategico. Tre dei sei Stati membri che hanno espresso un parere in merito avevano un'opinione simile. I progetti sono stati quindi selezionati in modo frammentario, progetto per progetto, per migliorare alcune parti isolate di un corridoio, ma non necessariamente nelle zone più strategiche. Tutti gli Stati membri visitati ritengono che il processo di selezione dei progetti infrastrutturali a duplice uso finanziati dall'UE debba includere determinate forme di definizione delle priorità.

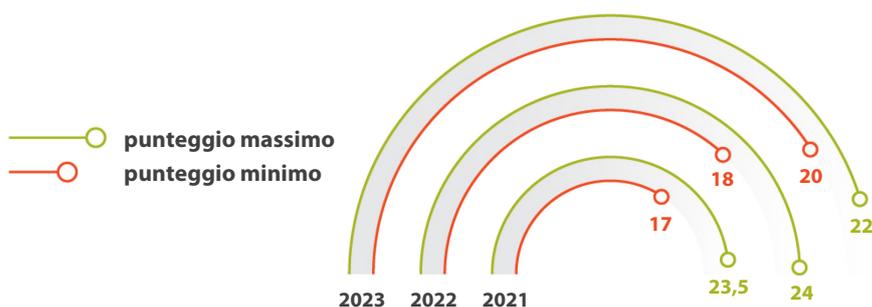
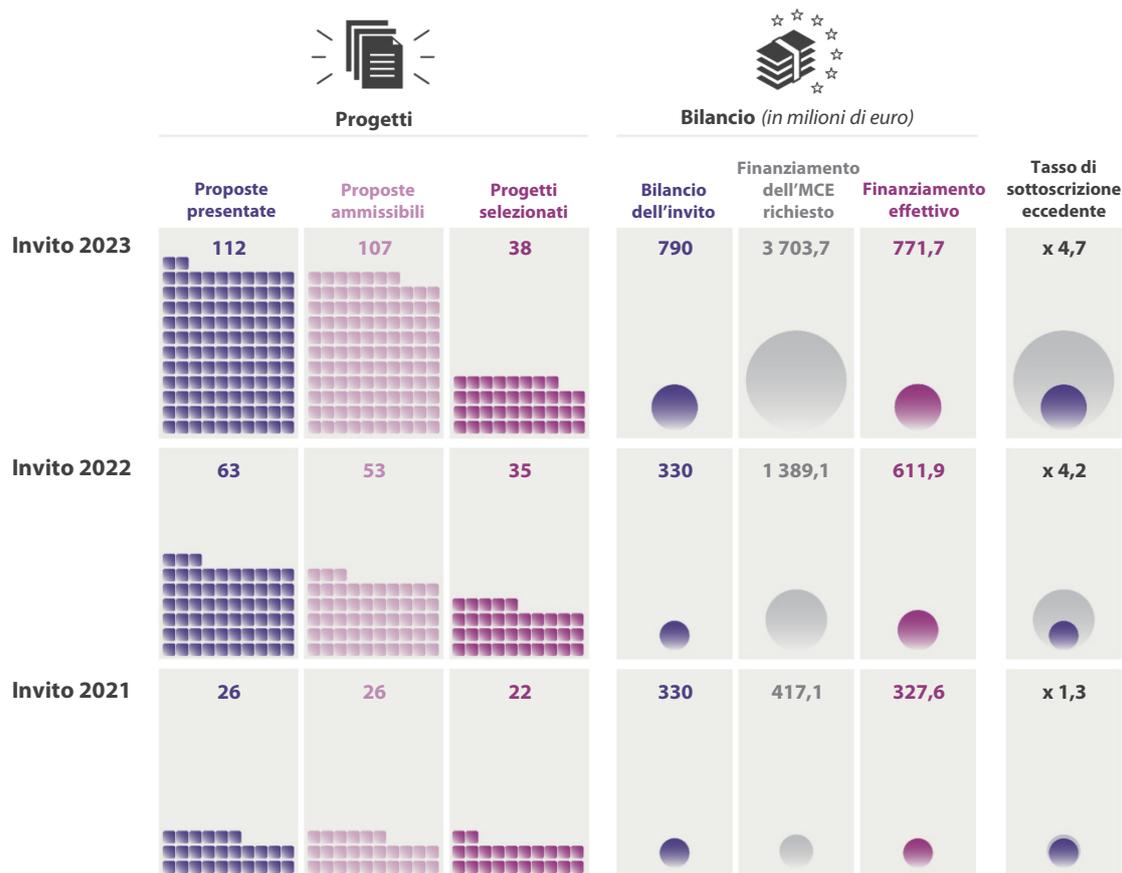
55 Inoltre, nell'ambito dell'invito del 2021, l'EUMS ha valutato due progetti come "prima priorità" e 16 come "molto importanti". Tuttavia, nell'ambito dell'invito del 2021 sono stati selezionati 22 progetti. Ciò significa che quattro progetti sono stati selezionati per il finanziamento dell'UE anche se lo Stato membro dell'UE non li aveva considerati "prima priorità" o "molto importanti". Ciò può essere spiegato dal fatto che con l'invito del 2021 c'è stato un minore eccesso di domanda.

56 Un esempio particolarmente sorprendente si è verificato nell'ambito dell'invito del 2023: un progetto di costruzione di una delle parti finali di una delle strade più strategiche dell'UE da un punto di vista militare non è stato ammesso a finanziamento, sebbene le altre tre parti della stessa strada fossero state selezionate negli inviti a presentare proposte del 2021 e del 2022. La valutazione del rispetto dei criteri di valutazione per le diverse parti di questa strada è stata effettuata da esperti diversi e non è stata coerente. Un aspetto che distingueva l'invito del 2023 da quelli del 2021 e del 2022 è stato un eccesso di domande di partecipazione: diversi progetti che superavano le soglie di valutazione non hanno potuto essere selezionati a causa della limitata dotazione di bilancio disponibile. Nella sua risposta alle lettere dello Stato membro in questione, la Commissione ha ricordato che "il progetto potrebbe anche essere ammissibile al finanziamento nell'ambito dei futuri inviti generali dell'MCE per il settore dei trasporti" *[trad. a cura della Corte]*.

I fondi dell'UE hanno suscitato maggiore interesse da un invito all'altro, ma con livelli diversi di utilizzo da parte degli Stati membri

57 Il numero di domande per ciascun invito relativo a infrastrutture a duplice uso nell'ambito dell'MCE è aumentato nel tempo. Questo aumento della concorrenza ha comportato anche un aumento dei punteggi minimi necessari per la selezione (cfr. [figura 9](#)). Il lento avvio nel 2021 può essere spiegato da vari fattori, quali la novità di tali inviti o il tempo necessario a diversi ministeri (come i ministeri della difesa o dei trasporti) in alcuni Stati membri per iniziare a cooperare su tali questioni. Il crescente eccesso di candidature agli inviti dimostra il sempre maggiore interesse degli Stati membri e dei beneficiari dei progetti.

Figura 9 – Informazioni relative agli inviti a presentare proposte per la mobilità militare nell’ambito dell’MCE



Fonte: Corte dei conti europea.

58 La [figura 10](#) mostra che i 95 progetti selezionati per il finanziamento dell’UE sono stati suddivisi tra 21 diversi Stati membri, ossia tutti quelli presenti nella figura più la Bulgaria, che partecipa a un progetto transfrontaliero. Tali progetti transfrontalieri (denominati “UE” nella [figura 10](#)) rappresentano solo due dei 95 paesi selezionati per il finanziamento:

- 1) Dall’invito del 2021: un progetto di linea ferroviaria transfrontaliera che connetta Finlandia e Svezia.
- 2) Dall’invito del 2023: la fase di progettazione di un nuovo ponte sul Danubio per connettere Bulgaria e Romania.

59 In termini di contributo dell'UE, i quattro principali Stati membri, che rappresentano il 44 % del totale, sono:

- 1) Germania (16,5 % del contributo totale dell'UE);
- 2) Polonia (13,0 %);
- 3) Lituania (7,4 %);
- 4) Lettonia (7,1 %).

C'è una chiara concentrazione di progetti finanziati dall'UE nella parte orientale dell'UE, con tre di questi quattro Stati membri confinanti con la Russia e la Bielorussia, e uno confinante con l'Ucraina.

Figura 10 – Contributo dell'UE e numero di progetti per Stato membro (inviti 2021-2023)

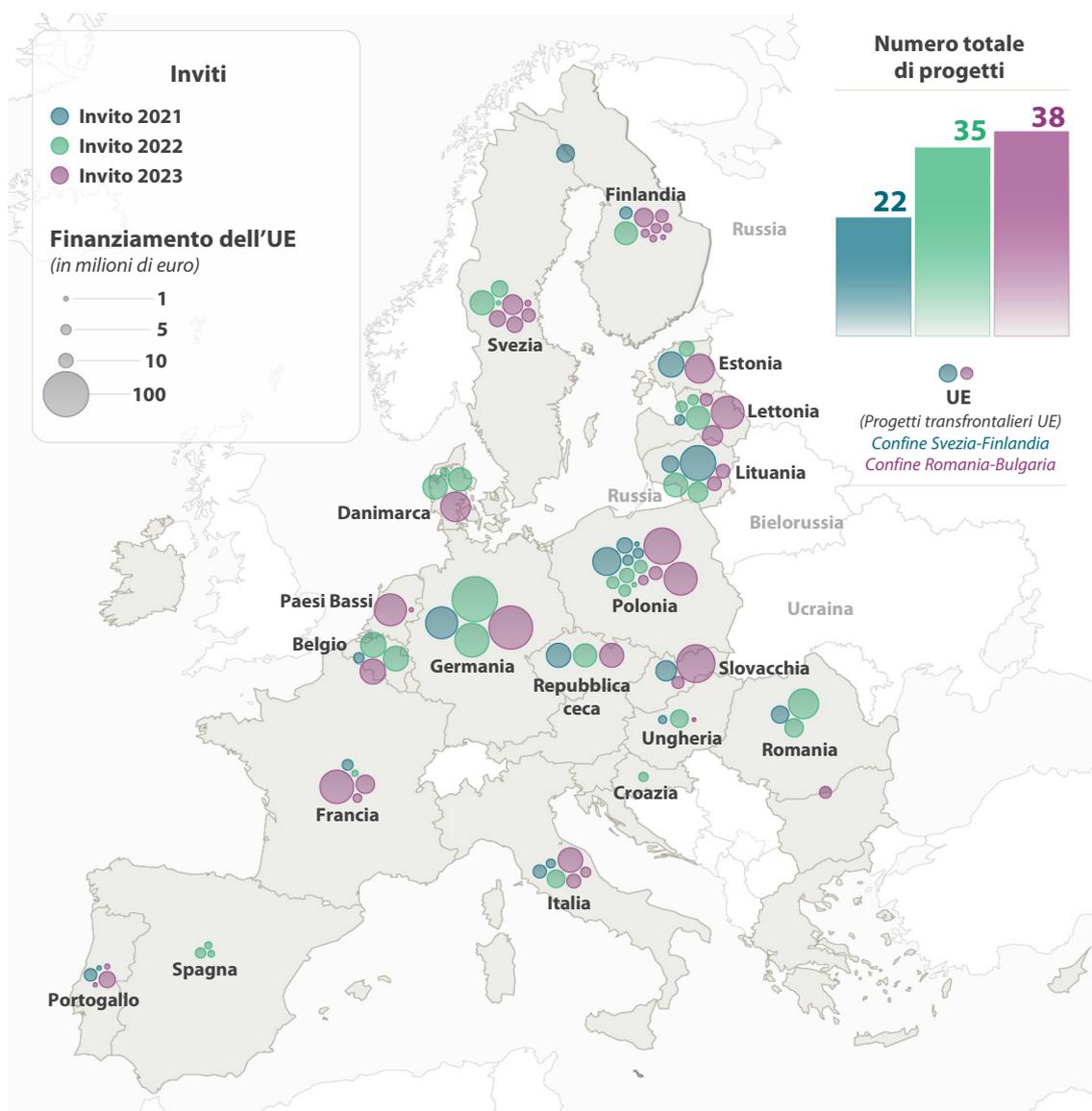


Fonte: Corte dei conti europea.

60 D'altro canto, sulla rotta meridionale verso l'Ucraina, l'UE non ha finanziato alcun progetto in Grecia e ha fornito solo un modesto contributo a un partecipante a un consorzio bulgaro (cfr. paragrafo [58](#)). La Grecia ha presentato due proposte di progetti per l'invito del 2023, che hanno ottenuto punteggi superiori alle soglie richieste, ma non sono state selezionate a causa della mancanza di finanziamenti. Questo è un altro esempio che dimostra che la ponderazione attribuita ai criteri militari e agli aspetti geopolitici nella selezione dei progetti era insufficiente (cfr. paragrafi [53](#) e [54](#)). Gli altri Stati membri privi di infrastrutture a duplice uso finanziate dall'UE sono Austria, Cipro, Irlanda, Lussemburgo e Malta.

61 Inoltre, vari Stati membri direttamente confinanti si sono concentrati su diversi tipi di progetti (ferroviari, aerei, stradali ecc.), il che segnala una mancanza di coerenza tra gli Stati membri. Nel complesso, il 70 % dei finanziamenti dell'UE è stato destinato a progetti ferroviari e stradali. La [figura 11](#) fornisce una panoramica degli Stati in cui sono stati ubicati i progetti di mobilità militare dell'MCE e dell'importo dei finanziamenti UE ricevuti.

Figura 11 – Panoramica dei progetti per la mobilità militare finanziati dall'UE nell'ambito dell'MCE



Fonte: Corte dei conti europea.

62 La [figura 12](#) mostra un'analisi dei progetti non finanziati per i tre inviti. Per l'invito del 2023, il motivo principale del rigetto delle candidature era la mancanza di finanziamenti, mentre per quello del 2021 erano i punteggi bassi. Nel 2021, solo quattro candidature sono state respinte per mancanza di finanziamenti.

Figura 12 – Candidature di progetti non selezionate per il finanziamento, elencate per motivo (inviti 2021-2023)



Fonte: Corte dei conti europea.

63 La CINEA, insieme alla DG MOVE e all'EUMS, ha tenuto giornate informative ogni anno (2021, 2022 e 2023) per gli inviti per la mobilità militare nel settore dei trasporti nell'ambito dell'MCE, al fine di aiutare i potenziali candidati¹⁴. Gli auditor della Corte hanno visitato cinque progetti dell'invito 2021 *in loco* in cinque Stati membri (cfr. *allegato III*). I coordinatori dei progetti hanno tutti fornito un riscontro positivo sull'assistenza ricevuta, principalmente dalla CINEA ma anche dalla DG MOVE. Tuttavia, tre dei sette Stati membri hanno ritenuto che la procedura di candidatura sia complessa, compreso il sistema elettronico di gestione delle sovvenzioni (eGrants), che hanno descritto come poco facile da usare.

¹⁴ Cfr. la Giornata informativa sulla mobilità militare nei trasporti 2023 dell'MCE.

64 A seguito della selezione dei progetti, la CINEA era responsabile della preparazione delle singole convenzioni di sovvenzione con ciascun beneficiario. I coordinatori di progetto negli Stati membri gestiscono i progetti e riferiscono costantemente sui loro progressi. A ogni progetto viene assegnato un responsabile della CINEA. Al momento delle e visite degli auditor, la totalità o parte di tre di questi cinque progetti aveva subito ritardi per vari motivi.

I progressi delle azioni nell'ambito dei quattro pilastri sono eterogenei

Pilastro I – “Corridoi multimodali e nodi logistici”: progressi concreti nelle azioni chiave a livello dell’UE e tutti gli inviti agli Stati membri ad agire

65 Delle cinque azioni chiave a livello dell’UE nell’ambito del primo pilastro, tre sono state già completate (una con ritardo) e due sono in corso (una con ritardo). Ciò rappresenta un solido progresso complessivo per queste azioni (per ulteriori informazioni, cfr. [allegato IV](#)).

I sette Stati membri visitati hanno fornito un riscontro sui cinque inviti ad agire nell’ambito del primo pilastro. Gli Stati membri visitati avevano generalmente attuato tali azioni. Per ulteriori informazioni, cfr. [allegato V](#).

Pilastro II – “Misure di sostegno normative”: alcuni progressi nelle azioni chiave a livello dell’UE e progressi eterogenei negli inviti agli Stati membri ad agire

66 I sette Stati membri visitati hanno espresso generale consenso sull’importanza cruciale della mobilità militare, in particolare nell’attuale contesto europeo della sicurezza. Tuttavia, le loro priorità principali erano diverse a seconda della situazione nazionale: per alcuni la priorità assoluta è stata la semplificazione delle procedure amministrative, mentre per altre si trattava di investimenti infrastrutturali a duplice uso.

67 Sulla base dei riscontri dell’AED alla Commissione, le quattro azioni rivolte principalmente all’AED sono in corso. Una delle due azioni rivolte alla Commissione è completata, l’altra è in corso. Ciò rappresenta un progresso complessivo soddisfacente per queste azioni. Per ulteriori informazioni, cfr. [allegato IV](#).

68 Il progetto SDMMMS (cfr. paragrafo [11](#)) è attuato in risposta all’azione chiave 3 a livello dell’UE nell’ambito del pilastro II. Il suo obiettivo è sviluppare una piattaforma software unificata che garantisca un ambiente sicuro per lo scambio di informazioni sulla circolazione delle unità militari tra i paesi e per la richiesta e l’approvazione dei permessi di attraversamento delle frontiere.

69 Il consorzio partecipante al progetto SDMMS comprende 11 organizzazioni da 10 Stati membri. Oltre ai membri del consorzio, 11 Stati membri partecipano attualmente al progetto e dovrebbero contribuire quasi al 20 % del bilancio totale. Sei dei sette Stati membri visitati si sono espressi positivamente riguardo allo sviluppo di questo sistema e i ministeri della difesa attendono con interesse il potenziale della digitalizzazione. Lo Stato membro che si è mostrato meno interessato ha spiegato che ciò è dovuto al fatto che attualmente non vi sono piani per digitalizzare il [formulario doganale dell'UE 302](#), poiché sarebbe prima necessario modificare il [codice doganale dell'Unione](#). In pratica, gli Stati membri visitati, che sono tutti membri della NATO, utilizzano il [formulario NATO 302](#), introdotto negli anni cinquanta, su cui si basa il formulario UE 302, anche per i movimenti all'interno dell'UE. Il prototipo del sistema avrebbe dovuto essere realizzato entro la fine del 2025, ma il progetto è in ritardo.

70 Al momento delle riunioni con gli auditor della Corte, la firma del memorandum d'intesa del progetto da parte di tutti gli Stati membri partecipanti suscitava grande preoccupazione. Prima della firma del memorandum d'intesa, i fondi non possono essere sbloccati dall'UE dopo il prefinanziamento né ricevuti dagli Stati membri partecipanti che non hanno firmato.

71 I riscontri trasmessi dagli Stati membri visitati sui tre inviti ad agire nell'ambito del pilastro II sono contrastanti, in particolare per quanto riguarda l'azione 1, ossia la più importante in termini di conseguimento del valore-obiettivo di 5 giorni per le procedure di attraversamento transfrontaliero o di 3 giorni nel caso delle unità di reazione rapida. Le azioni 2 e 3 possono essere considerate completate. Per ulteriori informazioni, cfr. [allegato V](#).

Pilastro III – “Dimensione resilienza e preparazione”: progressi eterogenei nelle azioni chiave a livello dell'UE, mentre gli inviti agli Stati membri ad agire non possono essere esaminati chiaramente

72 Il pilastro III del piano d'azione 2.0 verte sulla necessità di dimostrare resilienza “anche in presenza di minacce informatiche e relative ai cambiamenti climatici, nonché di altre minacce ibride, che possono prendere di mira nodi critici del sistema di trasporti utilizzato dall'apparato militare”. Tale pilastro conta il maggior numero di azioni chiave a livello dell'UE, 14 su 29 (48 %), benché comprenda un solo invito ad agire per gli Stati membri. La Corte ha rilevato che il piano d'azione 2.0 comprende troppe azioni, in particolare nell'ambito di questo pilastro, e dovrebbe essere più mirato. Gli esperti consultati hanno espresso la stessa opinione.

73 L'*allegato IV* fornisce informazioni sui progressi delle 14 azioni chiave a livello dell'UE nell'ambito del pilastro III. Sei delle 14 azioni a livello dell'UE sono rivolte principalmente all'AED, che la Corte non può sottoporre ad audit. Secondo la [relazione sullo stato di avanzamento del piano d'azione 2.0 di novembre 2023](#), cinque di queste sei azioni sono in corso. La relazione non includeva informazioni sul lavoro in corso per l'azione 10 sugli "scambi affidabili ed efficaci di dati digitali tra i pertinenti portatori d'interessi dell'aviazione civile e militare". Secondo le informazioni fornite alla Corte, tale azione è svolta dall'AED tramite il programma di [realizzazione del progetto di ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo \(SESAR\)](#). È attualmente in corso un progetto FED dedicato, tra l'altro, allo scambio di dati per la gestione del traffico aereo. La Corte non ha riscontrato alcuna prova di un'analisi formale degli insegnamenti tratti dalle esercitazioni militari che confermi l'esistenza di una capacità solida ed efficace di trarre insegnamenti a livello dell'UE. Tale capacità è fondamentale per garantire che le problematiche emerse dalle esercitazioni nazionali e multinazionali (comprese quelle della NATO), sia simulate che sul campo, siano adeguatamente registrate e affrontate mediante un processo formale, al fine di raccomandare azioni correttive.

74 In merito ai progressi compiuti dalle istituzioni dell'UE nelle azioni chiave a livello dell'UE per il pilastro III, in base alle informazioni disponibili e a quelle aggiuntive raccolte e analizzate dagli auditor della Corte:

- non esistono informazioni specifiche sui progressi di quattro azioni;
- quattro azioni sono in corso.

75 L'invito agli Stati membri ad agire mira a garantire "la resilienza informatica di futuri processi e procedure digitali basandosi sul lavoro dell'AED, ed esplorando la possibilità di elaborare requisiti funzionali relativi alla sicurezza". Tutti gli Stati membri visitati hanno riconosciuto l'importanza di tali minacce e stanno lavorando alla resilienza digitale. Tuttavia, l'azione è delineata in modo tale da non permettere alla Corte di valutarne chiaramente il completamento, in quanto manca di criteri chiari, di una base di riferimento, di traguardi intermedi e di un valore-obiettivo specifico.

Pilastro IV – "La dimensione di partenariato": alcuni progressi nelle azioni chiave a livello dell'UE

76 Il pilastro IV del piano d'azione 2.0 comprende quattro azioni chiave a livello dell'UE e nessun invito agli Stati membri ad agire. Tutti i sette Stati membri visitati sono anche membri della NATO. Secondo loro, la NATO è il principale motore della difesa collettiva in Europa. Tutti gli Stati membri visitati hanno confermato la pertinenza delle azioni nell'ambito di questo pilastro, in particolare in termini di una maggiore cooperazione tra l'UE e la NATO. Tuttavia, ritengono che l'UE non debba duplicare quanto già fa la NATO.

Gli Stati membri riconoscono l'alto livello di classificazione delle informazioni della NATO, ma ritengono che questa non dovrebbe impedire una collaborazione con l'UE.

Considerano inoltre la mobilità militare un buon esempio di cooperazione UE-NATO.

Tutte le quattro azioni chiave a livello dell'UE nell'ambito di questo pilastro sono in corso.

Tuttavia, una di esse è formulata in modo tale da non permettere alla Corte di valutarne lo stato di attuazione. Per ulteriori informazioni, cfr. [allegato IV](#).

77 La valutazione della Corte sullo stato di attuazione delle azioni chiave a livello dell'UE e sugli inviti agli Stati membri ad agire è riassunto nella [tabella 3](#) e nella [tabella 4](#). Le tabelle utilizzano un sistema di colori che ricorda un semaforo, con il seguente significato:

- verde: completata o in fase di completamento;
- giallo; in corso;
- rosso: problemi relativi ai progressi (ad esempio, progressi limitati, nessuna informazione disponibile o impossibilità di valutare il completamento).

Tabella 3 – Azioni chiave a livello dell'UE – Sintesi della valutazione della Corte sui progressi

				Totale
 Pilastro I – Corridoi multimodali e nodi logistici: investire in infrastrutture di trasporto a duplice uso	3	2	-	5
 Pilastro II – Misure di sostegno normative	1	5	-	6
 Pilastro III – Resilienza e preparazione	-	9	5	14
 Pilastro IV – Dimensione di partenariato	-	4	-	4
Totale	4	20	5	29

Fonte: Corte dei conti europea.

Tabella 4 – Inviti agli Stati membri ad agire – Sintesi della valutazione della Corte per i sette Stati membri visitati

				Totale
 Pilastro I – Corridoi multimodali e nodi logistici: investire in infrastrutture di trasporto a duplice uso	5	-	-	5
 Pilastro II – Misure di sostegno normative	2	-	1	3
 Pilastro III – Resilienza e preparazione	-	-	1	1
 Pilastro IV – Dimensione di partenariato	-	-	-	-
Totale	7	-	2	9

Fonte: Corte dei conti europea.

Conclusioni e raccomandazioni

78 La politica dell'UE in materia di mobilità militare si è sviluppata da quando sono stati compiuti i primi passi nel 2017. Con il presente audit la Corte ha esaminato i progressi compiuti, nello specifico il secondo piano d'azione dell'UE sulla mobilità militare (piano d'azione 2.0), pubblicato a novembre 2022. Il piano è stato elaborato tenendo conto dei contributi dei portatori di interessi, ma in tempi brevi e nel difficile contesto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Nel complesso, la Corte conclude che il piano d'azione 2.0 non è stato fondato su basi sufficientemente solide, a causa di alcune carenze di progettazione, come la mancanza di un'approfondita analisi *ex ante* e di una valutazione dei bisogni tale da consentire la valutazione di una dotazione finanziaria commisurata. I progressi verso il conseguimento degli obiettivi, ossia assicurare il movimento rapido e fluido di personale, equipaggiamento e mezzi militari all'interno e all'esterno dell'UE con breve preavviso e su larga scala, sono stati finora variabili.

79 La Corte ha riscontrato che nell'UE non esiste una funzione o un organismo centrale che coordini le misure di mobilità militare. I rappresentanti di cinque Stati membri visitati hanno fatto riferimento ai meccanismi di governance per la mobilità militare nell'UE, indicando che erano complessi e che era difficile capire chi ha fatto cosa. Nel settore delle misure normative, la Corte ha individuato sovrapposizioni (ad esempio, linee gerarchiche simultanee e ambiti di applicazione simili dei progetti) tra i diversi portatori di interessi in relazione alla mobilità militare nell'UE. Il Parlamento europeo esercita una vigilanza parziale sulla mobilità militare nell'UE (cfr. paragrafi [22-31](#)).

Raccomandazione 1 – Migliorare i meccanismi di governance per la mobilità militare nell'UE

La Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) dovrebbero:

- a) razionalizzare la coordinazione tra l'UE, gli Stati membri e i portatori d'interessi, ad esempio nominando un punto di contatto unico, se del caso;
- b) migliorare le sinergie esistenti e l'interazione tra l'Agenzia europea per la difesa, i progetti di cooperazione strutturata permanente, la Commissione e il SEAE per ridurre al minimo il rischio di sovrapposizioni.

Termine di attuazione: 2025

80 La formulazione del piano d'azione 2.0 è il risultato di un compromesso che, pur garantendo un accordo comune, potrebbe averne attenuato l'efficacia complessiva accogliendo le diverse posizioni dei 27 Stati membri. La progettazione del piano d'azione 2.0, che copre il periodo 2022-2026, ha comportato limitazioni per quanto riguarda il monitoraggio e la rendicontazione. Il piano afferma che gli attori a livello dell'UE, compresa l'Agenzia europea per la difesa, "intraprenderanno" le azioni loro rivolte, ma gli Stati membri sono solamente "invitati" a farlo. Gli Stati membri non hanno alcun obbligo, né sono stati invitati dalla Commissione o dal SEAE, a riferire specificamente all'UE in merito alle azioni che sono "invitati" ad attuare, pertanto non lo fanno (cfr. paragrafi [33-37](#) e [40](#)).

81 Tre dei sette Stati membri visitati considerano il piano d'azione 2.0 un documento politico che comunica che l'UE è attiva nel settore della mobilità militare. È tuttavia ostacolato dal fatto che non è sufficientemente operativo. Ad esempio, solo 13 delle 29 azioni chiave a livello dell'UE hanno date-obiettivo (cfr. paragrafi [38-39](#)).

82 La prima [relazione sullo stato di avanzamento](#) del piano d'azione 2.0 è stata pubblicata nel novembre 2023. Essa non contiene sistematicamente informazioni sui progressi compiuti finora su ogni singola azione chiave a livello dell'UE. Pertanto, anziché fornire una panoramica chiara sui progressi compiuti in merito alle azioni elencate nel piano, la relazione è piuttosto un elenco di quanto accaduto in termini di mobilità militare nell'ultimo anno del periodo di riferimento. Non comprende inoltre un'analisi degli insegnamenti tratti finora, ad esempio dalle esercitazioni militari multinazionali (cfr. paragrafi [40-41](#) e [73](#)).

Raccomandazione 2 – Vigilare e riferire sui progressi di ogni azione inclusa nel piano d'azione 2.0

La Commissione e il SEAE dovrebbero vigilare attentamente l'attuazione del piano d'azione 2.0, valutando sistematicamente progressi, ritardi e potenziali problematiche relative a ciascuna azione chiave a livello dell'UE. Senza pregiudicare la sovranità degli Stati membri in materia di mobilità militare, la Commissione e il SEAE dovrebbero incoraggiare gli Stati membri a fornire informazioni sui progressi delle azioni previste. Le informazioni sul completamento di ogni azione dovrebbero poi essere incluse nelle successive relazioni sullo stato di avanzamento.

Termine di attuazione: 2025

83 L'importo dei finanziamenti dell'UE messi a disposizione ha un ruolo fondamentale nel determinare l'influenza che l'UE può avere sulle scelte politiche in materia di mobilità militare. Tutti i portatori d'interessi intervistati hanno definito modesta la dotazione del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 di 1,69 miliardi di euro per le infrastrutture a duplice uso per la mobilità militare nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa (MCE), ma l'hanno anche accolta come un primo passo nella giusta direzione. La Corte ha riscontrato che, al momento della pubblicazione del piano d'azione 2.0, la Commissione non aveva effettuato una stima attendibile dei finanziamenti complessivi necessari per realizzare i suoi obiettivi e valori-obiettivo (cfr. paragrafi [35](#) e [43](#)).

84 Per tenere conto dello sviluppo della situazione della sicurezza in Europa a seguito della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, la Commissione ha anticipato gli importi disponibili negli inviti del 2022 e del 2023 nell'ambito dell'MCE. Sei dei sette Stati membri consultati dalla Corte hanno ritenuto che questo fosse l'approccio giusto da adottare, in quanto i progetti finanziati dall'UE potrebbero essere completati in anticipo. Sebbene la rapida messa a disposizione di questa dotazione finanziaria per investimenti in infrastrutture a duplice uso abbia inviato un segnale politico importante da parte dell'UE, la Corte ha riscontrato che ne è scaturita una mancanza di stabilità e prevedibilità per quanto riguarda i finanziamenti forniti, in quanto vi sarà un divario di oltre 4 anni fino al prossimo QFP, e quindi un intervallo significativo prima di qualsiasi nuovo invito e finanziamento per infrastrutture a duplice uso. Ciò rischia di contribuire a ritardi in potenziali ulteriori investimenti importanti e a una perdita di esperienza tra i portatori di interessi per quanto riguarda i finanziamenti e le gare d'appalto dell'UE (cfr. paragrafo [45](#)).

85 Nonostante l'eccesso di candidature per il secondo e terzo invito e il livello senza precedenti di minacce alle frontiere dell'UE, che sono più tangibili che mai, nell'ambito dell'attuale QFP non sono più disponibili fondi dell'UE per gli inviti a presentare proposte per la mobilità militare per finanziare progetti infrastrutturali a duplice uso (cfr. [figura 9](#) e paragrafo [48](#)).

86 I potenziali candidati per gli inviti generali del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) per il settore dei trasporti sono spesso gli stessi di quelli per la mobilità militare. In effetti, la Corte ha rilevato che gli inviti dell'UE per il settore dei trasporti nell'ambito dell'MCE sono spesso ubicati sia sulla rete centrale TEN-T che sulla rete di mobilità militare, soddisfacendo quindi i requisiti di duplice uso, come richiesto per gli inviti a presentare proposte per la mobilità militare nell'ambito dell'MCE. Potenzialmente si potrebbero quindi utilizzare gli inviti per il settore dei trasporti nell'ambito dell'MCE per risolvere le strozzature della mobilità militare (cfr. paragrafo [48](#)).

Raccomandazione 3 – Valutare la possibilità di utilizzare gli inviti per il settore dei trasporti dell’MCE per finanziare i progetti infrastrutturali a duplice uso nell’ambito dell’attuale QFP (2021-2027)

La Commissione dovrebbe valutare la possibilità di utilizzare i restanti inviti dell’MCE a presentare proposte per il settore dei trasporti nell’ambito dell’attuale QFP per finanziare progetti infrastrutturali a duplice uso. Tale valutazione dovrebbe tenere conto delle esigenze militari e delle lacune individuate dall’UE nella sua rete militare.

Termine di attuazione: 2025

Raccomandazione 4 – Adottare misure per migliorare la prevedibilità di possibili finanziamenti per la mobilità militare nell’ambito del QFP post-2027

Nell’elaborare la proposta del prossimo QFP, la Commissione dovrebbe esaminare in che modo i possibili finanziamenti per infrastrutture a duplice uso possono essere resi più prevedibili. La proposta dovrebbe valutare se gli strumenti dell’UE pertinenti possono essere utilizzati per finanziare progetti infrastrutturali a duplice uso.

Termine di attuazione: 2027

87 La Corte ha riscontrato che i cinque criteri di selezione dei progetti per gli inviti dell’MCE per la mobilità militare con pari ponderazione erano solo parzialmente adeguati a individuare progetti di importanza fondamentale per migliorare la mobilità militare nell’UE. Tale valutazione è stata confermata da quattro dei sette Stati membri visitati. In particolare, la valutazione militare contava per la valutazione di un solo criterio, ossia priorità e urgenza. Vi è quindi il rischio che alcuni di questi progetti a duplice uso non siano i più pertinenti da un punto di vista militare (cfr. paragrafi [44](#) e [53](#)).

88 La Corte ha riscontrato inoltre che la selezione di progetti infrastrutturali a duplice uso per i finanziamenti dell’UE non ha tenuto sufficientemente conto degli aspetti geopolitici. Tre dei sei Stati membri che hanno espresso un parere in merito concordavano con la valutazione della Corte. I progetti sono stati selezionati in modo frammentario, progetto per progetto, per migliorare alcune parti isolate di un corridoio, ma non necessariamente nelle zone più strategiche e senza tenere conto del quadro più ampio. Tutti gli Stati membri visitati ritengono che il processo di selezione dei progetti infrastrutturali a duplice uso finanziati dall’UE debba includere determinate forme di definizione delle priorità (cfr. paragrafi [54](#) e [56](#)).

89 I 95 progetti selezionati per il finanziamento dell'UE sono stati suddivisi tra 21 diversi Stati membri. C'è una chiara concentrazione di progetti finanziati dall'UE nella parte centro-orientale dell'UE: tre dei quattro Stati membri che hanno ricevuto più contributi dell'UE confinano con la Russia, tre con la Bielorussia e uno con l'Ucraina. D'altro canto, sulla rotta meridionale verso l'Ucraina, l'UE non ha finanziato alcun progetto in Grecia e ha fornito solo un modesto contributo a un partecipante a un consorzio bulgaro (cfr. paragrafi [58-60](#)).

Raccomandazione 5 – Migliorare il processo di selezione per i progetti infrastrutturali a duplice uso nell'ambito del QFP post-2027

Nell'ambito del QFP post-2027, la Commissione e il SEAE dovrebbero garantire che i progetti infrastrutturali a duplice uso più pertinenti siano selezionati dando priorità agli investimenti che colmino le lacune individuate dall'UE nella sua rete militare, promuovendo così l'efficienza e l'efficacia. Ciò dovrebbe includere la ricerca di sinergie con i corridoi NATO. A tal fine, la Commissione potrebbe valutare la possibilità di aumentare la ponderazione della valutazione militare nel processo di selezione per riflettere il principio secondo cui i progetti a duplice uso dovrebbero beneficiare in modo equo sia gli utenti civili che quelli militari.

Termine di attuazione: 2027

90 La Corte ha riscontrato che il piano d'azione 2.0 comprendeva troppe azioni e non era sufficientemente mirato. Ciò vale in particolare per il pilastro III "Resilienza e preparazione", che comprendeva il maggior numero di azioni a livello dell'UE (14 su 29, pari al 48 %). Diversi portatori di interessi hanno espresso la stessa preoccupazione (cfr. paragrafo [72](#)).

91 Nel complesso, la Corte ha riscontrato che solo quattro delle 29 azioni chiave a livello dell'UE possono essere considerate completate, mentre la maggior parte è ancora in corso. Per cinque azioni su 29 non vi erano informazioni sufficienti per valutare lo stato di attuazione. Altre otto azioni chiave erano responsabilità dell'AED, che la Corte non ha il potere di sottoporre ad audit, il che significa che la Corte non è stata in grado di verificarne lo stato di attuazione. Nel complesso, il pilastro I del piano d'azione 2.0, che copre gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto a duplice uso, ha registrato i maggiori progressi, mentre i lavori sugli altri tre pilastri erano per lo più ancora in corso (cfr. paragrafi [65-77](#)).

92 Nell'ambito del pilastro I, i sette Stati membri visitati hanno risposto all'invito a intraprendere investimenti in infrastrutture di trasporto a duplice uso. Benché abbiano contribuito attivamente ai lavori sulle misure di sostegno normative nell'ambito del pilastro II, non tutti hanno raggiunto l'obiettivo di 5 giorni lavorativi per le procedure di attraversamento transfrontaliero (3 giorni per le unità di reazione rapida). A causa della mancanza di indicatori e valori-obiettivo specifici, compresi termini temporali di attuazione, da conseguire per tutte le azioni, la Corte non può fornire una valutazione complessiva precisa dei progressi compiuti sul piano d'azione 2.0, e si limita quindi a indicare che l'attuazione delle azioni è in corso e che i progressi sono stati variabili (cfr. paragrafi [65-77](#)).

Raccomandazione 6 – Rendere la progettazione delle azioni sulla mobilità militare dell'UE più mirata

Nell'elaborare i futuri piani d'azione di mobilità militare, la Commissione e il SEAE dovrebbero:

- a) sfruttare sistematicamente gli insegnamenti tratti dall'attuale piano d'azione, dalle esercitazioni nazionali e multinazionali (comprese quelle della NATO) e dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Tali insegnamenti dovrebbero essere inoltre divulgati anche a tutti i portatori di interessi pertinenti;
- b) concentrare le azioni sul miglioramento delle infrastrutture e su azioni chiare che consentano movimenti transfrontalieri più rapidi, rafforzare la sicurezza informatica e fissare indicatori, obiettivi e date-obiettivo, ove possibile, per incoraggiare la comunicazione dei progressi compiuti per tutte le azioni.

Termine di attuazione: 2026, ultimo anno dell'attuale piano d'azione

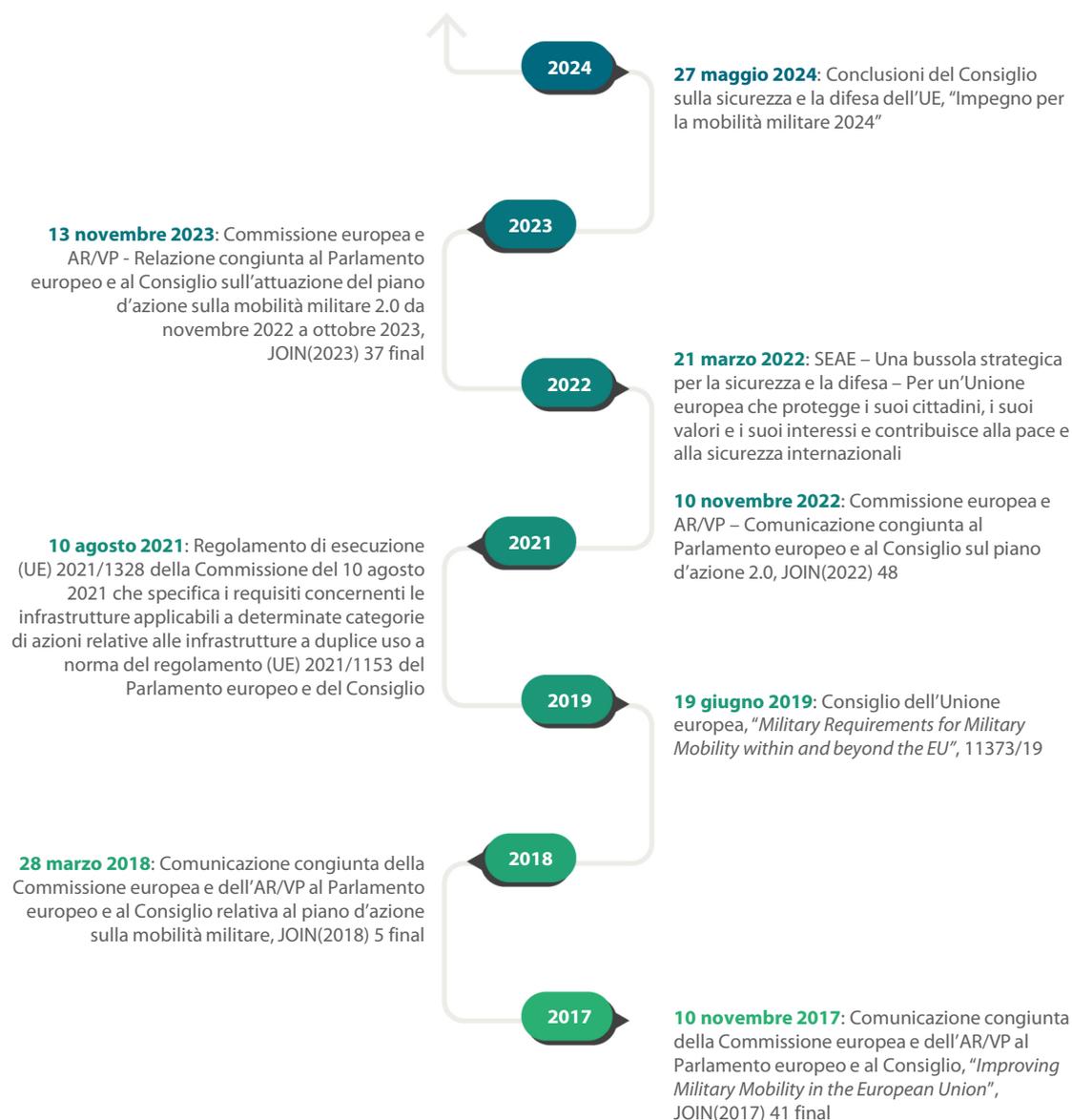
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 3 dicembre 2024.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Cronistoria dello sviluppo della mobilità militare nell'UE, 2017-2024



Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato II – Ruoli e responsabilità di tutti i portatori di interessi della mobilità militare nell'UE

STATI MEMBRI DELL'UE

Nell'UE si sta intensificando la [cooperazione in materia di sicurezza e difesa](#), e il [quadro finanziario pluriennale \(QFP\) 2021-2027](#) fornisce finanziamenti per la difesa notevolmente maggiori rispetto ai precedenti QFP. Ad esempio, introduce fondi per le infrastrutture di mobilità militare a duplice uso e per il [Fondo europeo per la difesa \(FED\)](#). Quest'ultimo dispone di un bilancio di 8 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, con l'aggiunta di 1,5 miliardi di euro nell'ambito della nuova piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) a seguito della [revisione intermedia del QFP 2021-2027](#). Tuttavia, questi fondi dell'UE rappresentano solo una piccola parte della spesa per la difesa degli Stati membri. Gli Stati membri dell'UE considerano la difesa una questione di sovranità nazionale. Secondo il documento *“Defence Data 2022 – Key findings and analysis”* dell'AED, “nel 2022 la spesa totale per la difesa dei 27 Stati membri è ammontata a 240 miliardi di euro, proseguendo la tendenza positiva di otto anni consecutivi di crescita”.

Analogamente, i bilanci nazionali degli Stati membri comprendono fondi per progetti di mobilità militare e infrastrutture a duplice uso. Non sono disponibili dati sugli importi in questione.

I ministeri degli Stati membri dell'UE dispongono solitamente di servizi di audit interno. Gli audit esterni vengono effettuati dalle istituzioni superiori di controllo (ISC) di tali paesi. Le ISC, così come la Corte dei conti europea, fanno parte dell'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI), che ha elaborato i principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo (ISSAI). Le ISSAI sono le norme internazionali autorevoli in materia di audit del settore pubblico.

ORGANIZZAZIONE DEL TRATTATO DEL NORD ATLANTICO

L'organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) è un'alleanza politica e militare che si impegna a rispettare il principio di difesa territoriale collettiva. Il 7 marzo 2024, la NATO conta [32 paesi membri dell'Europa e dell'America settentrionale](#). Di questi 32 paesi, 23 sono Stati membri dell'UE. Quattro Stati membri dell'UE (Austria, Cipro, Irlanda e Malta) non sono paesi membri della NATO. Gli Stati Uniti e la Germania sono i [principali contributori al bilancio della NATO](#). Gli Stati Uniti sono il paese membro con il maggior numero di militari in servizio ([circa 1,3 milioni](#)).

La NATO è il principale riferimento/pietra angolare per i ministeri della difesa dei singoli paesi membri in termini di mobilità militare, nonché il principale motore della mobilità militare in Europa (ad esempio, attraverso i suoi piani operativi, i requisiti e le norme militari per la mobilità militare o il modulo doganale NATO 302).

Il [piano NATO per il finanziamento comune delle risorse 2024-2028](#) comprende il programma NATO di investimenti per la sicurezza (NSIP). L'NSIP finanzia gli investimenti comuni necessari per potenziare e aggiornare le risorse NATO, comprese le infrastrutture militari nei paesi membri. La terza [dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO del 10 gennaio 2023](#) fa riferimento al raggiungimento di risultati tangibili nella mobilità militare.

La NATO ha una struttura di audit interno. L'International Board of Auditors for NATO (IBAN) è l'organismo di audit esterno indipendente per la NATO. L'IBAN svolge tre tipi di audit: audit finanziari degli organismi e delle entità tenute alla rendicontazione della NATO, controlli di gestione della NATO e audit finanziari dell'NSIP.

AGENZIA EUROPEA PER LA DIFESA

L'Agencia europea per la difesa (AED) è stata istituita nel 2004. La sua missione è "aiutare gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PESD nel suo assetto attuale e in quello futuro". Secondo la sua [revisione a lungo termine del 2024](#), l'Agencia definisce gli interessi di difesa degli Stati membri nel contesto dell'UE, fungendo da "vero e proprio nesso intergovernativo in materia di difesa a livello dell'UE".

L'AED organizza eventi sulla mobilità militare, come colloqui ad alto livello e diverse iniziative, tra cui:

- Il "[gruppo di progetto movimenti e trasporti](#)", concepito come una piattaforma di esperti in cui gli Stati membri si scambiano informazioni e discutono le attività in corso relative al movimento e al trasporto militare, con l'obiettivo di trarne beneficio evitando duplicazioni. Tutti i 27 Stati membri dell'UE partecipano al gruppo di progetto, con l'aggiunta di Norvegia e Svizzera. Tra i partner figurano la [Commissione](#), il [SEAE](#)/l'[EUMS](#), la [NATO](#), il Centro coordinamento movimenti per l'Europa, il Centro multinazionale di coordinamento del trasporto strategico marittimo di Atene e il comando europeo di trasporto aereo.
- Il programma "[Ottimizzazione delle procedure di autorizzazione dei movimenti transfrontalieri in Europa](#)", istituito per armonizzare e semplificare le procedure dei movimenti transfrontalieri, affrontando le problematiche sia dal punto di vista normativo che da quello procedurale.
- Il programma "[Armonizzazione dei requisiti militari relativi alle dogane](#)", sviluppato per affrontare le attività doganali per le forze armate.

L'AED ha una funzione di audit interno. L'audit esterno è svolto da un "Collegio di revisori" composto da tre auditor di tre diversi Stati membri partecipanti. Le norme operative dell'AED indicano che "l'Agencia opera sotto l'autorità e la supervisione politica del Consiglio, al quale presenta relazioni periodiche e da cui riceve orientamenti a cadenza regolare".

BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI

La banca europea per gli investimenti (BEI) è il più grande mutuatario e prestatore multilaterale al mondo. A giugno 2023 il consiglio di amministrazione della BEI ha deciso di aumentare i finanziamenti per la sicurezza e la difesa fino a 8 miliardi di euro tramite l'[iniziativa strategica per la sicurezza europea](#). L'obiettivo è mobilitare investimenti a sostegno dei sistemi europei di sicurezza e difesa a duplice uso. La mobilità militare è una delle attività ammissibili.

A maggio 2024 la BEI ha aggiornato la sua definizione di beni e infrastrutture a duplice uso ammissibili ai finanziamenti del gruppo BEI e ha convenuto di agevolare i finanziamenti per le piccole e medie imprese e le start up innovative nell'industria della sicurezza e della difesa.

L'accordo tripartito tra la Commissione europea, la Corte dei conti europea e la BEI riguarda "sia le operazioni di prestito nell'ambito del mandato conferito dall'Unione europea alla Banca che quelle gestite dalla Banca e garantite dal bilancio generale dell'Unione europea". La mobilità militare finanziata dalla BEI non rientra in questo quadro.

La BEI dispone di un servizio di audit interno. Il suo ispettorato generale comprende tre funzioni indipendenti di controllo e rendicontabilità, ossia i meccanismi di valutazione, indagine e denuncia. Il suo comitato di verifica riferisce al consiglio dei governatori¹⁵. Il revisore esterno della BEI (una società di revisione privata) riferisce direttamente al comitato di verifica e formula un giudizio sui rendiconti finanziari della BEI¹⁶.

LA COMMISSIONE, IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA E LE AGENZIE DELL'UE

Per il piano d'azione sulla mobilità militare 2.0, le principali parti coinvolte sono:

- La DG MOVE, che si adopera per migliorare la pianificazione delle infrastrutture a lungo termine per migliorare la capacità. I tre inviti a presentare proposte per la mobilità militare dell'MCE nel 2021, 2022 e 2023 sono stati pubblicati dalla DG MOVE.
- L'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente (CINEA), alla quale la Commissione ha affidato la gestione del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) – Trasporti. La CINEA è responsabile della gestione generale degli inviti per la mobilità militare dell'MCE e di tutti gli altri inviti a presentare proposte nell'ambito dell'MCE.
- La DG DEFIS, che ha elaborato congiuntamente il piano d'azione sulla mobilità militare 2.0 del novembre 2022 e gestisce i progetti di mobilità militare selezionati nell'ambito degli inviti del FED, compreso il sistema digitale per lo scambio rapido e sicuro di informazioni sulla mobilità militare (SDMMS).
- Il dipartimento strategia, coordinamento e politica del SEAE, che è stato capofila, assieme alla DG MOVE e alla DG DEFIS, per lo sviluppo del piano d'azione 2.0, nonché per la preparazione della prima relazione sullo stato di avanzamento del piano. Lo Stato maggiore dell'Unione europea (EUMS), che fa parte del SEAE, fornisce competenze e consulenza strategica su temi militari, compresa la mobilità militare. L'EUMS ha valutato i due criteri militari per i tre inviti a presentare proposte per la mobilità militare¹⁷.

¹⁵ Cfr. Relazioni annuali del comitato di verifica della BEI per l'esercizio 2022.

¹⁶ Cfr. Relazione finanziaria della BEI 2022.

¹⁷ Criterio 1: in che misura il progetto proposto contribuisce a potenziare lo spiegamento strategico delle forze militari nell'UE per missioni, operazioni e attività di routine?; Criterio 2: in

- La direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale (DG TAXUD) è stata coinvolta nell'elaborazione del documento doganale per i movimenti transfrontalieri di beni militari nel contesto di attività militari (formulario doganale dell'UE 302) e nella conseguente modifica del codice doganale dell'Unione. Ha inoltre collaborato con l'AED per elaborare [orientamenti sul formulario 302](#) da un punto di vista più pratico. Finora, il coinvolgimento della DG TAXUD nel piano d'azione 2.0 è stato limitato alla fornitura di consulenza per la potenziale futura digitalizzazione del formulario UE 302.
- La direzione generale delle Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie (DG CNECT) ha effettuato due valutazioni dei rischi per i settori dell'energia e delle comunicazioni. Attualmente, non esiste un calendario per la prossima valutazione dei rischi e i prossimi scenari di rischio dalla prospettiva della sicurezza digitale. Il piano d'azione 2.0 incentiva a scegliere il settore dei trasporti come oggetto della prossima valutazione.
- Il ruolo del Segretariato generale della Commissione è garantire un coordinamento di alto livello tra le direzioni e i servizi della Commissione. Rappresenta la Commissione in diversi consessi, quali il Gruppo politico-militare (PMG) e il Comitato politico e di sicurezza (CPS) al Consiglio dell'Unione europea, nonché al Comitato militare dell'Unione europea (EUMC) presso il SEAE. Presiede le riunioni periodiche tra le direzioni generali della Commissione e la NATO.
- Altre DG: [DG SANTE](#)¹⁸, [DG ENER](#)¹⁹, [DG ECHO](#)²⁰ e [DG NEAR](#)²¹.
- Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA)²².

La Commissione, il SEAE e le agenzie dell'UE dispongono di servizi di audit interno (ad esempio, il [servizio di audit interno](#) della Commissione). La Corte dei conti europea è il revisore esterno dell'Unione europea. Le relazioni annuali e le relazioni speciali della Corte fungono da base per l'annuale esercizio di scarico del Parlamento. La Corte svolge tutti i tipi di audit: audit finanziari, audit di conformità e controlli di gestione.

che misura il progetto elimina le lacune individuate nella rete infrastrutturale dello Stato membro, comprese le strozzature che attualmente compromettono i movimenti militari?

¹⁸ Per la sesta azione chiave a livello dell'UE per il pilastro III, "Resilienza e preparazione".

¹⁹ Per la dodicesima azione chiave a livello dell'UE per il pilastro III.

²⁰ Per la quattordicesima azione chiave a livello dell'UE per il pilastro III.

²¹ Per la quarta azione chiave a livello dell'UE per il pilastro IV.

²² Per la tredicesima azione chiave a livello dell'UE per il pilastro III.

Allegato III – Progetti visitati *in loco*

Stato membro	Obiettivo del progetto	Cofinanziamento UE (in milioni di euro)
Estonia	Un progetto diversificato volto a rafforzare la mobilità militare multimodale in Estonia e a migliorare i collegamenti di trasporto a duplice uso con una base militare tramite la costruzione di una nuova banchina portuale, la ricostruzione di un viadotto autostradale e la ricostruzione di parte di una linea ferroviaria	31,2
Germania	Un progetto ferroviario volto a migliorare l'infrastruttura per i treni da 740 metri sul corridoio Mare del Nord-Baltico con la costruzione di un insieme di ponti ferroviari e binari di raccordo	49,6
Lituania	Sviluppo di un tratto stradale al confine tra Lituania e Polonia	48,7
Polonia	Un progetto volto ad aumentare le capacità operative del lato volo di un aeroporto per le operazioni militari	37,9
Portogallo	Un progetto per un terminale intermodale a duplice uso e per estensioni ferroviarie in un porto	7,6
TOTALE		175,0

Allegato IV – Progressi nelle azioni chiave del piano d’azione 2.0 a livello dell’UE – Informazioni aggiuntive

Codice cromatico a semaforo: verde: completata o in fase di completamento; giallo: in corso; rosso: problemi nell’avanzamento.²³

Azioni chiave a livello dell’UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
PILASTRO I – Corridoi multimodali e nodi logistici			
AZIONE 1: “Entro la fine del 2022 il SEAE (compreso l’EUMS) in coordinamento con gli Stati membri, i servizi della Commissione e l’AED aggiungerà i requisiti militari all’interno e all’esterno dell’UE”.	Il 23 ottobre 2023 il Consiglio ha adottato i requisiti militari riveduti, che comprendono l’allegato II “Corridoi di trasporto multimodali” e un allegato sull’infrastruttura della catena di approvvigionamento del combustibile ²⁴ . L’aggiornamento degli obiettivi militari sarà un esercizio ricorrente per l’UE, in quanto la NATO rivede periodicamente i propri.	Completata (con ritardo)	
AZIONE 2: “L’AED e i servizi della Commissione continueranno la loro cooperazione per garantire l’accesso allo spazio aereo e ai servizi di navigazione aerea per l’aviazione civile e militare...”	La Corte osserva che “continuare la cooperazione” non si può considerare un obiettivo SMART, in quanto non è specifico, misurabile né corredato di un termine.	In corso ²⁵	

²³ Per ulteriori informazioni, cfr. paragrafo 77.

²⁴ Relazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio sull’attuazione del piano d’azione sulla mobilità militare 2.0 da novembre 2022 a ottobre 2023, JOIN(2023) 37 final (di seguito: “relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023”), paragrafo 15.

²⁵ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafo 20.

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
AZIONE 3: <i>“Entro la metà del 2023 i servizi dalla Commissione, insieme al SEAE, effettueranno uno studio per individuare la possibilità di movimenti su vasta scala e con breve preavviso al fine di migliorare la resilienza dei combustibili, la pianificazione a lungo termine delle infrastrutture e il loro uso ottimale [...] Sulla base dei contributi delle autorità nazionali, i servizi della Commissione e il SEAE analizzeranno eventuali lacune e suggeriranno azioni per affrontarle”.</i>	Questa azione si riferisce all'analisi in tre fasi di cui al paragrafo 36. L'analisi del divario è stata arricchita ulteriormente dai contributi degli Stati membri a luglio 2024.	In corso (con ritardo) ²⁶	
AZIONE 4: <i>“Entro l'estate del 2023, il SEAE, in consultazione con i servizi della Commissione e l'AED, si metterà in contatto con uno Stato membro che voglia organizzare il primo evento annuale sulla mobilità militare...”</i>	La “Riunione di esperti sulla mobilità militare – maggiori impegni verso un'Europa connessa” [trad. a cura della Corte] si è svolta in Svezia il 19 e 20 giugno 2023.	Attuata ²⁷	
AZIONE 5: <i>“[...] la Commissione, nell'ambito della revisione generale delle priorità contenuta all'interno della revisione intermedia del QFP, considererà la possibilità di rafforzare il bilancio per la mobilità militare [...]”</i>	Questa azione è stata presa in considerazione. Tuttavia, a seguito della revisione intermedia del QFP, non è stato aggiunto alcun bilancio per i progetti infrastrutturali a duplice uso . Un gruppo di Stati membri, tra cui alcuni visitati dalla Corte, aveva svolto attività di lobbying senza successo al fine di ottenere tale aumento dei finanziamenti per la mobilità militare.	Attuata	

²⁶ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafo 17.

²⁷ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafo 3.

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
PILASTRO II – Misure di sostegno normative			
<p>AZIONE 1: <i>“Entro il 2024 l’AED coadiuverà gli Stati membri partecipanti nella completa attuazione delle intese tecniche sulle procedure di autorizzazione dei movimenti transfrontalieri per i settori terrestre e aereo, monitorandone l’uso e individuando e superando strozzature e ostacoli; individuerà i settori non trattati nelle intese tecniche firmate e ne migliorerà il contenuto; e svilupperà un’intesa tecnica per il settore marittimo”.</i></p>	<p>Secondo la relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023, in cui l’AED ha fornito un riscontro alla Commissione, queste azioni sono in corso²⁸.</p>	<p>Queste quattro azioni sono rivolte principalmente all’AED, il che significa che la Corte non può sottoporle ad audit (cfr. paragrafo 20 e <i>allegato II</i>).</p>	
<p>AZIONE 2: <i>“Entro la fine del 2024 l’AED valuterà i possibili metodi per incrementare le sinergie tra il lavoro svolto dal progetto PESCO “Mobilità militare” e il progetto PESCO “Rete dei poli logistici in Europa e sostegno alle operazioni””.</i></p>	<p>A novembre 2024 l’AED ha comunicato alla Corte che l’azione 2 è stata svolta, che la relazione finale per l’azione 5 (concetto per una rete informatica logistica a livello dell’UE) è ora disponibile ed è stata condivisa con gli Stati membri partecipanti, e che il piano di gestione del progetto per l’azione 6 (produzione additiva per il sostegno logistico) è stato redatto e che i primi risultati sono disponibili.</p>		
<p>AZIONE 5: <i>“Entro il 2024, l’AED elaborerà un concetto per una rete informatica logistica a livello dell’UE che consenta lo scambio di dati logistici tra i vari partecipanti. Entro il 2023, l’AED presenterà i risultati di uno studio sulla mappatura dei sistemi informatici di logistica nazionale e commerciale, compreso il software Track & Trace e il sistema ERP (Enterprise Resource Planning), per la pianificazione delle risorse aziendali. Lo studio servirà da base per l’avvio di ulteriori azioni”.</i></p>	<p>Nota: tutti gli Stati membri visitati dalla Corte hanno fornito un riscontro positivo riguardo questi due progetti PESCO, specialmente sul progetto di mobilità militare, che coinvolge 25 Stati membri</p>		

²⁸ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafi 21 e 22 per l’azione 1, paragrafo 23 per l’azione 2, paragrafo 27 per l’azione 5 e paragrafo 28 per l’azione 6.

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
AZIONE 6: <i>“Entro il 2024 l’AED definirà un primo pacchetto di norme comuni per promuovere l’utilizzo militare di soluzioni di produzione additiva in maniera interoperabile”.</i>	dell’UE più Stati Uniti, Canada e Norvegia. Gli Stati membri dell’UE partecipanti forniscono una relazione annuale sull’attuazione del progetto PESCO di mobilità militare.		
AZIONE 3: <i>“La Commissione individuerà i temi nell’ambito del Fondo europeo per la difesa nei futuri programmi di lavoro che rafforzeranno la mobilità militare [...]”</i>	Oltre al progetto SDMMS , selezionato nell’ambito dell’invito del FED del 2021 , sono stati selezionati anche il progetto FASETT , nell’invito del 2022, e il progetto ESOCA , nel 2023.	Finora attuata	
AZIONE 4: <i>“La Commissione monitorerà lo sviluppo del sistema digitale per lo scambio rapido e sicuro di informazioni sulla mobilità militare e, se necessario, preparerà modifiche giuridiche alla legislazione doganale dell’UE, per garantire un quadro giuridico per l’uso del sistema da parte degli Stati membri e l’allineamento del sistema alle procedure doganali stabilite nella legislazione doganale dell’UE”.</i>	Per ulteriori informazioni, cfr. paragrafo 69.	In corso	

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
PILASTRO III – Resilienza e preparazione			
<p>AZIONE 1: <i>“L’AED, in stretta consultazione con gli Stati membri, il SEAE e i servizi della Commissione, monitorerà il settore del miglioramento della mobilità militare, contenuto nella CARD, al fine di colmare lacune e carenze relative a resilienza, capacità logistica e capacità di trasporto necessarie per il movimento di forze su larga scala [...]”</i></p>			
<p>AZIONE 3: <i>“Entro il 2023 l’AED esaminerà la possibilità di adattare i carichi civili fuori misura a fini militari, tenendo conto delle attività del progetto PESCO “Trasporto aereo strategico per carichi fuori misura (SATOC)”</i></p>	<p>Secondo la relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023, per cui l’AED ha fornito un riscontro alla Commissione, queste azioni sono in corso²⁹.</p>		
<p>AZIONE 4: <i>“Entro il 2024 l’AED individuerà i possibili requisiti per i trasporti ferroviari specializzati e le capacità di trasporto marittimo strategico”.</i></p>	<p>A novembre 2024 l’AED ha informato la Corte che condurrà due studi per esaminare le rispettive capacità di trasporto di ferrovie e vie navigabili interne, nei quali saranno considerati sia gli aspetti infrastrutturali che quelli normativi.</p>	<p>Queste quattro azioni sono rivolte principalmente all’AED, il che significa che la Corte non può sottoporle ad audit (cfr. paragrafo 20 e allegato II).</p>	
<p>AZIONE 7: <i>“Entro il 2024 l’AED, assieme ai servizi della Commissione e al SEAE (compreso l’EUMS) valuterà il vantaggio rappresentato dalle capacità di trasporto strategico a duplice uso, come per esempio il soccorso in caso di calamità”.</i></p>			
<p>AZIONE 10: <i>“L’AED e i servizi della Commissione proseguiranno gli sforzi per assicurare la condivisione e gli scambi affidabili ed efficaci di dati digitali tra i pertinenti portatori di interessi dell’aviazione civile e militare”.</i></p>	<p>Necessità di condivisione dei dati evidenziata già nella relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023, ma nessuna informazione sui lavori in corso³⁰.</p>		

²⁹ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafo 30 per le azioni 1 e 3, paragrafo 31 per l’azione 4, e paragrafo 29 per l’azione 7.

³⁰ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafi 32 e 35 per l’azione 10.

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
AZIONE 12: <i>“L’AED, insieme al SEAE e ai servizi della Commissione, si baserà sulle iniziative in corso per potenziare la resilienza climatica e la sicurezza energetica delle installazioni militari e delle capacità di trasporto necessarie per la mobilità militare, nonché per formulare raccomandazioni agli Stati membri nel quadro del lavoro in materia di clima e difesa [...]”</i>	Secondo la relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023, per cui l’AED ha fornito un riscontro alla Commissione, questa azione è in corso ³¹ .		
AZIONE 2: <i>“Entro il 2023 il SEAE valuterà l'impronta logistica di operazioni e missioni della PSDC, con particolare riguardo per certificazioni e ispezioni, e individuerà possibili lacune della capacità di trasporto, formulando raccomandazioni sulle opportunità di collaborazione”.</i>	Nessuna informazione a riguardo nella relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023.	Non sono state ottenute informazioni su questa azione in sede di consultazione dei portatori di interessi.	
AZIONE 5: <i>“Il SEAE, l’AED e i servizi della Commissione esploreranno le modalità per rafforzare il coordinamento delle capacità di movimento, anche cercando sinergie con i centri multinazionali di coordinamento dei movimenti”.</i>	Secondo la relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023, questa azione è in corso ³² .	Nessuna informazione ulteriore	
AZIONE 6: <i>“Entro la fine del 2024 i servizi della Commissione forniranno un panorama, suddiviso per modalità di trasporto, di tutti i principali attori del settore civile, a fini di emergenza e coordinamento e pianificazione delle crisi”.</i>	Nessuna informazione a riguardo nella relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023.	Non sono state ottenute informazioni su questa azione in sede di consultazione dei portatori di interessi. Tuttavia, vari portatori di interessi hanno ribadito l'importanza di un approccio alla mobilità militare che sia “esteso all'intera società”.	

³¹ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafo 34 per l'azione 12.

³² Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, come per l'azione 7, cfr. paragrafo 29 per l'azione 5.

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
<p>AZIONE 8: <i>“Il SEAE, i servizi della Commissione e l’AED sfrutteranno le esercitazioni multinazionali per razionalizzare le attività di mobilità militare (dispiegamento, supporto e ridispiegamento delle forze), comprese le esercitazioni reali dell’UE e le esercitazioni parallele e coordinate con la NATO, nonché se del caso tramite la partecipazione dell’UE alle esercitazioni della NATO”.</i></p>	<p>Nessuna informazione a riguardo nella relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023.</p>	<p>Tutti i portatori di interessi hanno sottolineato l’importanza delle esercitazioni militari. Il progetto PESCO di mobilità militare ha condotto esercitazioni simulate per testare le autorizzazioni dei movimenti transfrontalieri. Gli Stati membri consultati dagli auditor della Corte hanno partecipato con la NATO a diverse esercitazioni militari nel 2024, come Steadfast Defender 24 o Quadriga 24. Quattro dei cinque coordinatori dei progetti a duplice uso incontrati hanno riferito che l’infrastruttura finanziata dall’UE sarà testata nella pratica per la mobilità militare. Non vi sono prove di un’analisi formalizzata degli insegnamenti tratti dalle esercitazioni militari.</p>	
<p>AZIONE 9: <i>“Il SEAE, assieme ai servizi della Commissione e all’AED, organizzerà esercitazioni basate su scenari con la partecipazione di esperti degli Stati membri”.</i></p>	<p>Nessuna informazione a riguardo nella relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023.</p>	<p>L’EUMS è il principale responsabile delle esercitazioni annuali di gestione delle crisi MILEX. Le ultime sono state MILEX 22, MILEX 23 e MILEX 24.</p>	

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
<p>AZIONE 11: <i>“I servizi della Commissione, il SEAE e il gruppo di cooperazione NIS, in coordinamento con i pertinenti organismi e agenzie civili e militari e con le reti esistenti, svolgeranno periodicamente valutazioni dei rischi e delinearanno scenari di rischio dal punto di vista della sicurezza informatica, con particolare attenzione ai settori critici prioritari. [...]”</i></p>	<p>Secondo la relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023, la valutazione dei rischi e la delimitazione degli scenari di rischio sono state condotte per i settori delle telecomunicazioni e dell'energia elettrica³³.</p>	<p>In sede di riunione, la Commissione ha informato la Corte di non avere ancora previsto alcuna data né estensione per la valutazione dei rischi e la delimitazione degli scenari di rischio per il settore dei trasporti, che sono fondamentali per la mobilità militare. I portatori di interessi coinvolti nel settore dei trasporti sono molti di più rispetto a quelli nel settore delle telecomunicazioni e dell'energia elettrica.</p>	
<p>AZIONE 13: <i>“Entro la fine del 2023 i servizi della Commissione, insieme all'AESA e in collaborazione con le autorità dell'aviazione militare e l'industria, avvieranno un progetto pilota per istituire un meccanismo di reciproco riconoscimento delle parti usate dalle configurazioni civili e militari dei modelli di aeromobili. [...]”</i></p>	<p>Nessuna informazione nella relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023, compreso il paragrafo 20 sull'“Accesso allo spazio aereo e ai servizi di navigazione (SES e SESAR)”.</p>	<p>Nessuna informazione ulteriore</p>	

³³ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafo 32 per l'azione 11.

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
<p>AZIONE 14: <i>“I servizi della Commissione, l’AED e il SEAE esamineranno una serie di misure di emergenza che fornirebbero alle forze militari un accesso prioritario alle infrastrutture, alle capacità e alle rotte di trasporto, ove necessario, in tempi di crisi riconosciuti a livello dell’UE [...]”</i></p>	<p>La relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023 non fa riferimento ai lavori sulle misure di emergenza relative all’accesso prioritario alle infrastrutture di trasporto. Fa tuttavia riferimento alla direttiva sulla resilienza dei soggetti critici (direttiva CER)³⁴ di dicembre 2022. Il trasporto è uno dei servizi essenziali contemplati da tale direttiva. Tuttavia, la difesa esula dall’ambito di applicazione della direttiva.</p>	<p>Nessuna informazione aggiuntiva riguardo ai lavori sulle misure di emergenza relative all’accesso prioritario alle infrastrutture di trasporto.</p>	
<p>PILASTRO IV – La dimensione di partenariato</p>			
<p>AZIONE 1: <i>“Insieme ai servizi della Commissione e all’AED il SEAE proseguirà il dialogo strutturato UE-NATO sulla mobilità militare, nella prospettiva della condivisione di informazioni e della coerenza tra i rispetti filoni di lavoro”.</i></p>	<p>La relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023³⁵ fa riferimento alla terza dichiarazione congiunta UE-NATO, firmata a gennaio 2023. L’articolo 11 recita: “Sono stati raggiunti risultati tangibili nella [...] mobilità militare [...]”</p>	<p>La NATO è la forza trainante della mobilità militare in Europa. I requisiti militari dell’Unione e il formulario doganale dell’UE 302, ad esempio, sono ispirati in gran parte ai loro equivalenti NATO.</p>	

³⁴ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafo 33.

³⁵ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafi 37-39 per l’azione 1.

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
<p>AZIONE 2: <i>“Insieme ai servizi della Commissione e all’AED il SEAE integrerà, se necessario, la mobilità militare nei dialoghi sulla sicurezza e la difesa con i partner pertinenti, in particolare il Canada, la Norvegia e gli Stati Uniti”.</i></p>	<p>La relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023³⁶ menziona la partecipazione di Stati Uniti, Canada e Norvegia al progetto di mobilità militare PESCO. A luglio 2022, il Regno Unito ha presentato domanda di adesione al progetto. L’approvazione formale è stata successivamente concessa in occasione di una delle riunioni dei ministri della difesa dell’UE il 15 novembre 2022. Le pratiche per la partecipazione del Regno Unito devono ancora essere ultimate.</p>	<p>In corso</p>	

³⁶ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafo 38 per l’azione 2.

Azioni chiave a livello dell'UE	Progressi	Valutazione della Corte	Semaforo
<p>AZIONE 3: <i>“I servizi della Commissione e il SEAE esamineranno le possibilità di duplice uso del lavoro in corso per migliorare i collegamenti delle principali rotte di trasporto degli Stati membri, con particolare attenzione all’Ucraina e alla Moldova”.</i></p>	<p>La relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023³⁷ fa riferimento al processo di revisione del regolamento TEN-T. La revisione estenderà i corridoi TEN-T, sulla base dell’iniziativa dei corridoi di solidarietà, lanciata a maggio 2022 dalla Commissione per aiutare l’Ucraina a mantenere aperte le proprie rotte commerciali a seguito del blocco dei porti ucraini da parte della Russia.</p>	<p>Informazione aggiuntiva: i ministeri visitati hanno espresso il parere che la revisione del regolamento TEN-T avrebbe potuto rappresentare un’opportunità per l’UE di includere i requisiti militari all’interno di tale regolamento e, pertanto, di poter utilizzare tutte le infrastrutture finanziate dall’UE come infrastrutture a duplice uso conformi ai requisiti militari dell’UE. Hanno tuttavia riconosciuto che vi sono paesi per i quali tale approccio sarebbe stato molto costoso e che per questo motivo la revisione non includeva i requisiti militari.</p>	
<p>AZIONE 4: <i>“Il SEAE e i servizi della Commissione prenderanno in considerazione la possibilità di promuovere il dialogo sulle migliori pratiche con i partner regionali, in particolare i paesi dell’allargamento”.</i></p>	<p>“[...] prenderanno in considerazione la possibilità di promuovere il dialogo” è un altro esempio di obiettivo non classificabile come SMART, in quanto non è specifico, misurabile né corredato di un termine. La relazione sullo stato di avanzamento di novembre 2023 fa riferimento al “Collegamento con gli altri partner”.</p>		

³⁷ Relazione congiunta da novembre 2022 a ottobre 2023, paragrafo 40 per l’azione 3.

Allegato V – Riscontri degli Stati membri in merito agli inviti ad agire nell’ambito del piano d’azione 2.0 – Informazioni aggiuntive

Codice cromatico a semaforo: verde: completata o in fase di completamento; giallo: in corso; rosso: problemi nell’avanzamento³⁸.

Invito ad agire per lo Stato membro	Riscontro degli Stati membri visitati	Semaforo
PILASTRO I – Corridoi multimodali e nodi logistici		
AZIONE 1: <i>“Mantenere e sviluppare la rete di punti di contatto nazionali per la mobilità militare”.</i>	Cinque dei sette Stati membri visitati dispongono di una rete formale di punti di contatto nazionali per la mobilità militare. In uno Stato membro, i punti di contatto sono invece designati <i>ad hoc</i> . Un altro Stato membro ha ritenuto che non fosse necessario un punto di contatto, in quanto tutti i principali portatori di interessi si conoscevano e hanno collaborato strettamente.	
AZIONE 2: <i>“Sviluppare e presentare proposte di infrastrutture a duplice uso [...]”</i>	Tutti gli Stati membri hanno sviluppato e presentato proposte di progetti infrastrutturali a duplice uso. Nota: come indicato al paragrafo 58 e nella <i>figura 10</i> , i progetti sono stati selezionati per il finanziamento dell’UE in 21 Stati membri.	
AZIONE 3: <i>“Contribuire all’aggiornamento dei requisiti militari per la mobilità militare [...]”</i>	Tutti gli Stati membri hanno contribuito all’aggiornamento dei requisiti militari per la mobilità militare.	

³⁸ Per ulteriori informazioni, cfr. paragrafo 77.

Invito ad agire per lo Stato membro	Riscontro degli Stati membri visitati	Semaforo
<p>AZIONE 4: <i>“Entro la metà del 2023 presentare ai servizi della Commissione e al SEAE le proprie valutazioni nazionali sulla capacità delle reti fisiche di soddisfare i requisiti infrastrutturali individuati nei requisiti militari, per integrarle nello studio menzionato”.</i></p>	<p>La formulazione di tale invito ad agire non era chiara per tutti gli Stati membri. Tuttavia, tutti tranne uno hanno confermato di avere partecipato all’analisi in tre fasi di cui al paragrafo 35.</p>	
<p>AZIONE 5: <i>“Individuare sinergie in materia di efficienza energetica nelle proprie strategie nazionali per preparare le forze armate ai cambiamenti climatici prima della fine del 2023, [...]”</i></p>	<p>Tutti gli Stati membri hanno adottato misure in materia di efficienza energetica nelle proprie strategie nazionali per preparare le forze armate ai cambiamenti climatici prima della fine del 2023, come richiesto nella bussola strategica.</p>	
<p>PILASTRO II – Misure di sostegno normative</p>		
<p>AZIONE 1: <i>“Realizzare, entro la fine del 2023, l’obiettivo di un massimo di cinque giorni lavorativi per le procedure di attraversamento delle frontiere nel quadro dell’“impegno” per la mobilità militare approvato dal Consiglio nel giugno 2018, e ad esplorare la possibilità di ridurre questo termine a tre giorni lavorativi per le unità di reazione rapida, nella prospettiva di un possibile aggiornamento dell’“impegno”.”.</i></p>	<p>La Corte ha ricevuto risposte eterogenee riguardo al conseguimento di questi obiettivi. La maggior parte degli Stati membri visitati ha dichiarato di aver raggiunto gli obiettivi dei cinque/tre giorni lavorativi e che tali termini possono persino essere di molto accorciati in una crisi. Al tempo stesso, alcuni Stati membri visitati hanno indicato che saranno necessarie ulteriori esercitazioni per confermare il conseguimento dei valori-obiettivo, mentre alcuni altri non hanno fornito risposte chiare. La Corte ha inoltre osservato che vi erano interpretazioni divergenti sulla portata del valore-obiettivo, in quanto alcuni Stati membri lo ritengono valido solo per la durata della guerra di aggressione della Russia contro l’Ucraina, mentre altri hanno sottolineato che il riferimento utilizzato dall’UE (5 giorni lavorativi) differisce da quello della NATO (72 ore). Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che vi siano problematiche di avanzamento per questa azione.</p>	

Invito ad agire per lo Stato membro	Riscontro degli Stati membri visitati	Semaforo
<p>AZIONE 2: <i>“Partecipare agli studi pertinenti intrapresi a livello di Unione europea e fornire i dati necessari”.</i></p>	<p>Gli Stati membri hanno una concezione diversa del “livello dell’UE”. Alcuni considerano l’AED e la PESCO come organismi a livello dell’UE, mentre altri no. Pertanto, alcuni Stati membri hanno risposto di aver fornito tali informazioni, mentre altri hanno riferito alla Corte di non avere ricevuto richieste di questo tipo.</p>	
<p>AZIONE 3: <i>“Sostenere attivamente lo sviluppo di un’intesa tecnica per le autorizzazioni dei movimenti transfrontalieri nel settore marittimo”.</i></p>	<p>Tutti gli Stati membri hanno sostenuto attivamente lo sviluppo di un’intesa tecnica per le autorizzazioni dei movimenti transfrontalieri nel settore marittimo.</p>	
<p>PILASTRO III – Resilienza e preparazione</p>		
<p>AZIONE 1: <i>“Garantire la resilienza informatica di futuri processi e procedure digitali sulla base del lavoro dell’AED, ed esplorando la possibilità di elaborare requisiti funzionali relativi alla sicurezza”.</i></p>	<p>Tutti gli Stati membri visitati hanno riconosciuto l’importanza di tali minacce e stanno lavorando alla resilienza digitale. Hanno inoltre indicato alla Corte varie attività da essi intraprese in materia di resilienza digitale. Tuttavia, l’azione è definita in modo tale da non consentire alla Corte di valutarne chiaramente il completamento, in quanto manca di criteri chiari, di una base di riferimento, di traguardi intermedi e di un valore-obiettivo specifico. Non è pertanto possibile trarre conclusioni sul rispetto di tale azione da parte degli Stati membri.</p>	

Abbreviazioni

AED: Agenzia europea per la difesa

AR/VP: Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza/vicepresidente della Commissione e presidente del Consiglio "Affari esteri"

BEI: Banca europea per gli investimenti

CINEA: Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente

DG DEFIS: Direzione generale per l'Industria della difesa e lo spazio

DG MOVE: Direzione generale della Mobilità e dei trasporti

EUMS: Stato maggiore dell'Unione europea

FED: Fondo europeo per la difesa

MCE: Meccanismo per collegare l'Europa

NATO: Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico

PESCO: cooperazione strutturata permanente

SDMMS: sistema digitale per lo scambio rapido e sicuro di informazioni sulla mobilità militare

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

TEN-T: rete transeuropea dei trasporti

Glossario

Analisi del divario: confronto tra la performance attuale e la performance attesa al fine di individuare le azioni necessarie per chiudere il divario.

Facilitatore strategico: qualità, capacità o risorsa che aiuta a raggiungere un obiettivo strategico.

Formulario 302: documento doganale sviluppato dalla NATO e adottato poi dall'UE per i movimenti transfrontalieri di beni militari.

Politica di sicurezza e di difesa comune: aspetto della politica estera dell'UE focalizzato sulle capacità di sicurezza e difesa.

Risposte della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2025-04>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2025-04>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Marek Opióła, coadiuvato da: Kinga Wiśniewska-Danek, capo di Gabinetto e Bernard Witkoś, attaché di Gabinetto; Michael Bain, primo manager; Joël Costantzer, capoincarico; Flavia Di Marco e Laurent Olivier, auditor. Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica. Alexandra-Elena Mazilu-Dina ha prestato assistenza grafica.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2025

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-4002-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/8837154	QJ-01-25-001-IT-N
PDF	ISBN 978-92-849-4001-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/7327971	QJ-01-25-001-IT-Q

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE

Corte dei conti europea, [relazione speciale 04/2025](#), “Mobilità militare nell’UE: velocità massima non raggiunta a causa di carenze di progettazione e problemi di percorso”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2025.

Con questo audit, la Corte ha esaminato i progressi compiuti in merito alla politica dell'UE sulla mobilità militare, controllando in particolare il secondo piano d'azione dell'UE (2.0) del novembre 2022. Il piano è stato elaborato in tempi brevi durante la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Nel complesso, la Corte conclude che il piano d'azione 2.0 non è stato fondato su basi sufficientemente solide. In generale, i progressi verso il conseguimento degli obiettivi generali, ossia assicurare il movimento rapido e fluido di personale, equipaggiamento e mezzi militari con breve preavviso e su larga scala, sono stati finora variabili. Al fine di intensificare l'impatto dell'UE sulla mobilità militare, la Corte raccomanda miglioramenti in vari settori, tra cui la governance, la prevedibilità dei finanziamenti e la selezione dei progetti infrastrutturali a duplice uso nell'ambito del quadro finanziario pluriennale post-2027.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors