

**CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA  
POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E LA  
POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE**

Vilnius, 4 - 6 settembre 2013

**Scheda n. 14-VI/AP**

**COLMARE IL DIVARIO TRA POSSIBILITÀ E AMBIZIONI DELL'UE:  
VERSO IL CONSIGLIO EUROPEO DI DICEMBRE**

Il Consiglio europeo di dicembre 2012 ha stabilito che nella riunione di dicembre 2013 una sessione sarà dedicata specificamente al tema della difesa europea e si articolerà su tre *clusters*: efficacia, visibilità e impatto della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC); capacità di difesa europee; industria della difesa europea.

Sui primi due *clusters*, il documento che costituirà con ogni probabilità la base per le discussioni in vista del Consiglio europeo di dicembre 2013 è il Rapporto dell'Alto Rappresentante dell'Unione per la Politica estera e di difesa, Catherine Ashton, del quale circola attualmente un primo *draft* non ufficiale (sintetizzato nella scheda n. 3), mentre per quanto attiene all'industria della difesa e alla sua competitività, oltre ai lavori della [task force](#) istituita dalla Commissione europea già nel novembre 2011 e in particolare ai contenuti dell'audizione dell'industria della difesa europea tenutasi il 6 giugno 2012, sulla base di un [non paper](#) della stessa task force, un passo fondamentale è rappresentato dalla presentazione, il 24 luglio, della [Comunicazione della Commissione sulla competitività dell'industria europea della difesa](#).

La Comunicazione muove dalla consapevolezza che la difesa rimane un elemento portante della sovranità nazionale e che le decisioni sulle dotazioni e le capacità militari restano affidate in toto ai singoli Stati membri. Tuttavia, l'Unione europea può fornire un contributo significativo, è dotata delle politiche e degli strumenti per implementare una serie di cambiamenti strutturali e fornisce il miglior quadro di riferimento ideale per gli Stati membri allo scopo di "mantenere collettivamente un livello appropriato di autonomia strategica".

Nelle sue Conclusioni del 14 dicembre 2012, il Consiglio europeo ha raccomandato all'Alto rappresentante, attraverso il Servizio europeo di azione esterna, all'Agenzia europea di difesa e alla Commissione di sviluppare ulteriori proposte e azioni per rafforzare la PSDC e migliorare la disponibilità delle capacità civili e militari richieste.

Muovendo da tali obiettivi, la Commissione aveva già predisposto le due direttive sugli appalti nel settore della difesa (2009/81/CE) e sui trasferimenti dei prodotti per la difesa (2009/43/CE), che costituiscono le pietre angolari di un mercato europeo della difesa.

La Comunicazione intende consolidare l'*acquis* nel settore della difesa e svilupparlo ulteriormente, entro il limite delle competenze affidate alla Commissione dal Trattato di Lisbona. Si propone in particolare l'obiettivo di sfruttare tutte le possibili sinergie che

potrebbero derivare da una maggior flessibilità della linea di confine tra difesa e sicurezza, e tra destinazione civile e militare degli interventi.

Tra il 2005 e il 2010, le spese per il settore della difesa all'interno dell'UE si sono ridotte in termini reali di quasi il 10%, e un ulteriore 10% di declino è prevedibile - in base ai dati finora disponibili - per il triennio 2010-2013. Si tratta di un dato in forte contrasto con le tendenze a livello mondiale, che prevedono una crescita delle spese pari al 6,8% tra il 2011 e il 2015, seppur con dati disomogenei (taglio del 10% negli Stati Uniti, raddoppiamento della spesa per Cina e Russia). Nel complesso, l'Europa rischia, entro il 2017, di vedere ridotte le proprie spese per la difesa del 12% dall'inizio della crisi economica e finanziaria (anche se, nel caso dell'Italia come in quello della Francia, l'impatto della crisi, ancorché molto significativo, non ha portato a un calo rilevante della spesa). Ai tagli della spesa si somma inoltre un aumento dei costi degli equipaggiamenti per la difesa, che raddoppiano ogni 7,25 anni. Tali dati hanno avuto un impatto negativo in particolare sulle spese in ricerca e sviluppo nel settore della difesa, che hanno registrato un calo del 14% tra il 2006 e il 2010. Significativo anche l'impatto sulle spese per il personale impiegato nel settore della difesa, con un calo del 17,5% tra il 2006 e il 2010, e la perdita di quasi 400.000 posti di lavoro. Ciò nonostante, un'ampia percentuale del budget europeo per la difesa continua a essere assorbito dalle spese per il personale: più di metà degli Stati membri spendono più del 60% dei rispettivi budget a tal fine. Nel caso dell'Italia, a fronte di un budget globale pari all'1% del PIL, lo 0,6% è destinato a spese per il personale.

Per quanto concerne il mercato europeo della difesa, nonostante l'entrata in vigore della direttiva 2009/81/CE, persiste a tutti i livelli una fortissima frammentazione, che ha comportato, tra l'altro, costose duplicazioni e il mantenimento di pratiche protezionistiche nel settore degli appalti. In attesa di dati consolidati che consentano di valutare a pieno l'impatto della nuova direttiva, va rilevato come nel periodo 2008-2010 gli appalti comunicati su piattaforme europee e dunque aperti alla concorrenza sono stati 1844, per un valore di 8,8 miliardi, pari al 3,3% del plafond europeo per lo stesso periodo; l'assegnazione finale dei relativi contratti è andata per il 66% a fornitori nazionali, per il 26% a fornitori di altri Stati membri e per il 5% a fornitori di paesi terzi.

Quanto al consolidamento nel settore della difesa, esso è in corso di svolgimento, anche grazie a specifici fattori di accelerazione che vanno dal calo della domanda a livello europeo (che impone fusioni o collaborazioni tra diverse imprese), al rafforzamento dei competitor a livello internazionale, dalla crescente complessità tecnologica (che comporta costi insostenibili individualmente per entità di piccole o medie dimensioni) all'integrazione dell'industria civile e di quella della difesa (cosiddette tecnologie a duplice uso). Nel complesso, la produzione industriale nel settore della difesa è concentrata in sei paesi europei: Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito, che da soli coprono l'87% della produzione europea.

Perché il consolidamento proceda in modo efficace (se possibile, con un'ulteriore accelerazione) è tuttavia necessario superare una serie di barriere significative, tra cui:

- La preferenza degli Stati membri per i loro produttori nazionali rispetto agli altri fornitori europei (l'80% dei contratti nel settore della difesa sono ancora assegnati su scala nazionale);
- Il disallineamento di requisiti e capacità tra i diversi Stati membri;
- La proprietà statale, che porta inevitabilmente a restrizioni sulle fusioni e le acquisizioni, sull'acquisto di quote da parte di investitori e su altre forme di investimento straniero.

Per quanto attiene alle piccole e medie imprese nel settore della difesa, esse hanno un ruolo molto importante come destinatarie di subappalti o come fornitori di prodotti

specializzati per mercati di nicchia. Nel complesso, le 1320 PMI che operano nel settore della difesa forniscono dall'11 al 17% dei prodotti, ma per poter operare in un contesto contraddistinto da una sempre maggiore e necessaria concentrazione e interrelazione è necessario garantire loro un miglior accesso all'informazione e ai finanziamenti, nonché una riduzione degli oneri amministrativi.

Va infine rilevato come, a fronte di un sensibile calo nelle ordinazioni sul mercato interno, le imprese che operano nel settore della difesa si rivolgono sempre più spesso ai mercati di Paesi terzi, con particolare riferimento al Medio Oriente, all'Asia e al Sudamerica. Inevitabile il rischio che il trasferimento di tecnologie e di diritti di proprietà intellettuale, spesso incluso all'interno degli accordi per l'esportazione di prodotti della difesa, porti, nel medio e lungo termine, a un indebolimento delle imprese europee tanto nella capacità di generare profitti, quanto nella competitività.

Sulla base del quadro disegnato dal documento di lavoro, la **Commissione** tratteggia un piano d'azione che si articola nei seguenti obiettivi fondamentali:

- **Rafforzamento del Mercato interno per la difesa.** La Commissione intende monitorare l'apertura dei mercati della difesa degli Stati membri e le modalità di applicazione delle nuove regole in materia di appalti, impegnandosi a chiarire i criteri di esclusione e a limitare le eccezioni ex- art. 346 TFUE, facendo in modo di assicurare che esse si applichino solo nei casi in cui è comprovata la necessità di tutelare la sicurezza nazionale.

La Commissione si impegnerà altresì per garantire la sicurezza delle scorte e delle forniture, lanciando un processo di consultazione insieme all'Agenzia europea di difesa che dovrebbe culminare in un impegno da parte degli Stati membri a garantire reciprocamente le forniture concordate o contrattualizzate di beni, materiali o servizi destinati alle Forze armate. La Commissione intende ottimizzare il sistema dei trasferimenti alla difesa sostenendo gli sforzi delle autorità nazionali per rafforzare la consapevolezza delle rispettive industrie, stabilendo un registro centrale delle licenze e promuovendo le migliori pratiche nella gestione dei trasferimenti intracomunitari. La Commissione intende infine pubblicare un Libro verde sul controllo delle capacità industriali nel settore della difesa, consultando gli stakeholder sulle possibili carenze dell'attuale sistema, inclusa la possibile identificazione di capacità europee, ed esplorando possibili opzioni per la creazione di un sistema europeo di monitoraggio che includa meccanismi di notifica e di consultazione tra Stati membri.

- **Promuovere un'industria della difesa più competitiva,** sviluppando “standard ibridi” per prodotti che possono avere applicazioni sia in campo militare che civile ed esplorando, insieme all'Agenzia europea di difesa, un meccanismo che consenta di predisporre standard europei specifici per prodotti militari, che consentano di soddisfare specifiche necessità comuni gestendo al contempo in modo adeguato le informazioni sensibili. La Commissione mirerà inoltre a costruire un approccio comune alla certificazione, che consenta di ridurre i costi e di accelerare lo sviluppo industriale; effettuerà uno screening delle materie prime di importanza critica per il settore della difesa; perseguirà il rafforzamento del ruolo delle PMI nella catena dell'industria della difesa, anche attraverso la creazione di *clusters* europei e di network regionali; promuoverà le competenze identificate come essenziali per il futuro dell'industria, utilizzando allo scopo anche le risorse del Fondo sociale europeo.
- **Sfruttare il potenziale *dual-use* della ricerca e rafforzare l'innovazione,** anche attraverso forme di sostegno concentrate nelle aree dove le capacità europee di difesa

sono più necessarie, e cercando, ove possibile, di attivare sinergie con i programmi nazionali di ricerca.

- **Sviluppare le capacità di difesa**, puntando alla creazione di un gruppo di cooperazione civile-militare e lavorando insieme al SEAE per l'individuazione congiunta delle capacità *dual-use* necessarie per le politiche di sicurezza e di difesa dell'Unione.
- **Rafforzare le politiche dello spazio connesse alla difesa europea**, proteggendo le infrastrutture spaziali attraverso un sostegno al programma di sorveglianza, lavorando per superare la frammentazione della domanda per i sistemi di comunicazioni satellitari e contribuendo allo sviluppo progressivo di nuove capacità nel campo delle immagini satellitari ad alta risoluzione.
- **Applicare le politiche UE per l'energia e gli strumenti di supporto nel settore della difesa**, avviando uno specifico meccanismo di consultazione con esperti degli Stati membri, che sia focalizzato sui temi dell'efficienza energetica – specie per quanto riguarda l'edilizia a uso militare –, le energie rinnovabili e i carburanti alternativi, e le infrastrutture energetiche, e sostenendo in particolare il progetto GO GREEN delle forze armate europee sull'uso dell'energia fotovoltaica.
- **Rafforzare la dimensione internazionale della difesa europea**, stabilendo un dialogo con gli stakeholders su come supportare l'industria europea della difesa sui mercati dei Paesi terzi, perfezionando e garantendo la corretta applicazione del regolamento (CE) n. 428/2009, sulle esportazioni di prodotti *dual use*.

Una lettura in chiave comparativa tra la Comunicazione della Commissione e le proposte italiane in vista del Consiglio europeo di dicembre, contenute nel documento [More Europe](#), consente di rilevare come, in linea di massima, gli elementi di consonanza siano superiori rispetto alle differenze. In estrema sintesi, e concentrandosi su queste ultime, va rilevato come il documento *More Europe* ponga più marcatamente l'accento, tra le soluzioni innovative che possono garantire l'accesso ai finanziamenti UE per il *dual use* e per la creazione di sinergie tra le iniziative dei vari Paesi, sulla creazione di un database in grado di incrociare domanda e offerta (a livello di *partner* europei e internazionali) di tecnologie chiave, avvalendosi del ruolo di facilitatore dell'Agenzia europea di difesa. Sempre in *More Europe* appare forte l'invito a concentrarsi su grandi progetti, come SESAR, il programma europeo di ricerca per la modernizzazione delle infrastrutture di controllo del traffico aereo, che possano spianare la strada verso una maggiore convergenza degli interessi nazionali militari e industriali.

---

30 agosto 2013

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea  
([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))