Scheda n. 47/2013

VERSO IL CONSIGLIO EUROPEO DI DICEMBRE 2013 SULLA DIFESA: LA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULL'INDUSTRIA DELLA DIFESA E IL RAPPORTO DELL'ALTO RAPPRESENTANTE SUL FUTURO DELLA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE (PSDC)

INTRODUZIONE

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, 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 europa 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.

IL RAPPORTO DELL'ALTO RAPPRESENTANTE

Sulla base del *draft* che circola non ufficialmente, e dei primi commenti che l'hanno accompagnato, il rapporto Ashton sembra muovere dalla consapevolezza che l'Europa si trova di fronte a sfide crescenti alla sua sicurezza, legate alla trasformazione ed evoluzione del contesto strategico e agli effetti della crisi finanziaria sulle proprie capacità nel settore della sicurezza e della difesa. Tali sviluppi rendono indispensabile un dibattito strategico a livello di Capi di Stato e di governo.

Le proposte e le linee d'azione individuate dall'Alto Rappresentante per rafforzare la PSDC si articolano intorno ai tre *cluster* già individuati dal Consiglio europeo di dicembre 2012, e sono così sintetizzabili:

1. **Accrescere l'efficacia, la visibilità e l'impatto della PSDC:**
   - Sviluppare ulteriormente l'approccio globale alla prevenzione dei conflitti, alla gestione delle crisi e alla stabilizzazione, presentando una comunicazione che consenta di mettere in cassaforte i risultati raggiunti e fornire la base per ulteriori

e concreti passi avanti, con il sostegno del Consiglio europeo; rafforzando una prospettiva di tipo regionale e garantendo una stretta cooperazione e un allineamento tra le diverse missioni e operazioni che insistono su una medesima regione;

- Accrescere la visibilità della PSDC mediante una modernizzazione dei sistemi di comunicazione via web e l'utilizzazione di missioni e operazioni individuali come modelli ed esempi fin dal loro stadio iniziale;
- Rispondere alle nuove o imminenti sfide alla sicurezza, con particolare riguardo ai temi della cyber sicurezza (rafforzamento della resilienza delle strutture a livello europeo), dell'integrità e disponibilità dei sistemi spaziali, della sicurezza energetica;
- Potenziare la capacità di risposta alla sfide che premono sui confini dell'Unione, rafforzando in particolare la sicurezza dei mari in termini di interoperabilità delle forze e di capacità di risposta collettiva;
- Rafforzare la rapidità e l'efficacia delle operazioni di gestione delle crisi, avviando una riflessione sull'art. 44 del TUE, che offre al Consiglio la possibilità di affidare incarichi in tal senso a un gruppo ristretto di Stati membri; procedendo a implementare la *roadmap* per l'avvio rapido delle missioni civili e avviando una discussione con gli Stati membri sulla possibilità di nuove misure di finanziamento comune delle missioni stesse;
- Accrescere la focalizzazione sulla prevenzione dei conflitti e sulla gestione dei processi di pace e di stabilizzazione, estendendo l'uso degli strumenti di analisi preventiva, la programmazione comune, il sostegno a strumenti quali l'Architettura Africana per la Pace e la Sicurezza.

2. Rafforzare le capacità di difesa:

- Creare le condizioni per una cooperazione europea nel settore della difesa più sistematica e a lungo termine, promuovendo una più efficace convergenza dei sistemi di programmazione degli Stati membri, estendendo la cooperazione nelle attività di supporto come la logistica e l'addestramento, promuovendo una Roadmap strategica per una cooperazione di lungo termine che individui obiettivi e scadenze e rilanciando la riflessione comune su forme di cooperazione strutturata permanente, previste dal Trattato di Lisbona ma mai applicate a tutt'oggi;
- Concentrare l'impegno comune sullo sviluppo di capacità-chiave, come il rifornimento di carburante in volo, i sistemi di volo comandati a distanza, la cyber difesa e le comunicazioni satellitari;
- Facilitare le sinergie tra iniziative bilaterali, sub-regionali, europee e multilaterali, utilizzando a pieno il modello già sperimentato con il Comando europeo di trasporto aereo;
- Rafforzare le capacità civili, rafforzando in particolare i legami tra la PSDC e gli attori che operano all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Europol, Interpol, Frontex).

3. Rafforzare l'industria europea della difesa:

- Garantire una base industriale e tecnologica per l'industria della difesa (EDTIB) che sia forte e competitiva su scala globale, lavorando in particolare sulla

sicurezza degli approvvigionamenti, sugli "standard ibridi", sulla certificazione, e incentivando l'avvio di programmi di collaborazione e condivisione delle risorse;

- Stimolare le sinergie nel campo della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, impegnandosi a invertire il processo di tagli alla ricerca nel settore della difesa e a rafforzare la cooperazione tra Stati membri attraverso programmi di ricerca congiunti, appoggiando con forza e convinzione una strategia globale volta a sfruttare al massimo le sinergie tra i programmi nazionali *dual use* e la ricerca europea e studiando forme di finanziamento innovative allo scopo di attrarre capitali privati.

LA 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 ha 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.

Il **Documento di lavoro** che accompagna la comunicazione intende offrire un quadro dettagliato dell'industria europea della difesa, soffermandosi in particolare sugli elementi di problematicità.

Con un fatturato di 96 miliardi di euro nel 2012, l'industria europea della difesa contribuisce in modo molto rilevante alla crescita economica nel suo insieme. Impiega in via diretta 400.000 persone, oltre a generare un indotto pari a 960.000 posti di lavoro.

Tre sono i principali sotto-settori dell'industria della difesa:

- L'industria aeronautica, che rappresenta il 50% circa della difesa europea, con un fatturato di 46,7 miliardi di euro nel 2010 (di cui il 43% in esportazioni) e 200.000 unità lavoro circa;
- Il settore della difesa terrestre (30 miliardi circa di fatturato e 128.700 dipendenti nel 2010);
- Il settore navale (17 miliardi di fatturato e 83.200 dipendenti nel 2010).

Nonostante un trend generale verso un maggior consolidamento nel settore della difesa europea, permane una forte frammentazione (specie nel settore navale e in quello terrestre), con conseguenti duplicazioni ed effetti di sbilanciamento sulla capacità globale di difesa.

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.

Per quanto riguarda i primi dati relativi alla trasposizione della direttiva 2009/81/CE, si registrano differenze molto significative tra Stati membri. La Francia da sola ha pubblicato il 50% delle notifiche di appalti, mentre altri Paesi, come la Spagna e l'Olanda, non ne hanno pubblicata neanche una. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, si registra un'evidente sproporzione tra le notifiche di appalti e le notifiche relative alla concessione degli stessi, che indica palesemente un uso frequente di procedure negoziate senza pubblicazione o l'uso di altre procedure non previste dalla direttiva. Altro dato significativo per quanto concerne il nostro paese è che il 98% degli appalti sono stati assegnati a fornitori nazionali, contro solo un 2% a fornitori transfrontalieri.

Per misurare in pieno l'impatto della direttiva 2009/81/CE sarà necessario un monitoraggio ulteriore e più dettagliato, volto ad accertare a quali equipaggiamenti facciano riferimento i contratti, come si applichino i disposti relativi ai subappalti e quanto e come si faccia uso delle eccezioni ex-art. 346 del TFUE.

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 **comunicazione della 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.*

ELEMENTI DI CONFRONTO TRA IL RAPPORTO DELL'ALTO RAPPRESENTANTE, LA COMUNICAZIONE SULL'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA E LE PROPOSTE ITALIANE

Una lettura in chiave comparativa tra i due documenti europei sopra analizzati e le proposte italiane in vista del Consiglio europeo di dicembre, contenute nel documento **More Europe**, richiederebbe un esame a parte, per il quale appare opportuno attendere l'ufficializzazione del Rapporto dell'Alto Rappresentante. Tuttavia, è possibile procedere ad alcune osservazioni preliminari. In linea generale, gli elementi di consonanza tra documenti

UE e proposte italiane sono superiori rispetto alle differenze, ed è pertanto su queste che va posto l'accento. In estrema sintesi:

- Per quanto concerne il primo *cluster* (**Visibilità, efficacia e impatto della PSDC**), non si trova traccia, nel *draft* del Rapporto Ashton, della proposta italiana di procedere a una riorganizzazione delle strutture esistenti a Bruxelles per la gestione delle crisi, che dovrebbe essere sorretta dall'approccio *comprehensive* o multidimensionale, e alla creazione di una struttura integrata civile-militare che comprenda due Direzioni a livello strategico, una politica e l'altra civile-militare, in modo da poter lanciare un nuovo tipo di missioni in cui le componenti civili, di polizia e militari siano integrate.
- Per quanto riguarda il *cluster* relativo alle **capacità di difesa europee**, il Rapporto dell'Alto Rappresentante non pone l'accento sul rafforzamento e il nuovo impulso che *More Europe* suggerisce di dare ai meccanismi di cooperazione tra NATO e Unione europea, mentre vi è piena consonanza con la posizione italiana per quanto attiene alla necessità di un'attivazione più rapida delle *task force* e dei *Battlegroups* nelle missioni europee, e dell'individuazione di un nuovo meccanismo di finanziamento, che consenta un più ampio rimborso rispetto all'attuale meccanismo Athena per le missioni PSDC.
- Per quanto concerne infine il terzo *cluster* (**Mercato unico europeo della difesa e base tecnologico-industriale della difesa**), nel quadro di una complessiva consonanza delle posizioni italiane con il documento della Commissione, 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.

29 luglio 2013
A cura di Luca Briasco
Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)