



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.12.2007

SEC(2007) 1597

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*Documento di accompagnamento alla*

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**UNA STRATEGIA PER UN'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA PIÙ FORTE E  
COMPETITIVA**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2007) 764 definitivo}

{SEC(2007) 1596}

## 1. Contesto politico

Nel passato, la Commissione ha messo più volte in risalto le sfide che si trova davanti l'industria europea della difesa, e ha sottolineato la necessità di creare un mercato europeo dei materiali di difesa<sup>1</sup>. Le iniziative adottate dall'Agenzia europea per la difesa (AED) e dalla Commissione a partire dal 2004, nonché la preparazione di due concrete proposte legislative da parte della Commissione, rendono necessario definire il quadro politico-strategico dell'UE e gli impegni che attendono l'industria europea della difesa e i soggetti istituzionali protagonisti.

Nell'autunno del 2007 sarà presentato un pacchetto di tre proposte nel settore della difesa:

- una comunicazione intitolata “Una strategia per un'industria europea della difesa più forte e competitiva”;
- una proposta di direttiva sugli appalti relativi ai beni della difesa;
- una proposta di direttiva sui trasferimenti intracomunitari di materiali della difesa.

La presente valutazione d'impatto accompagnerà la comunicazione che fissa il contesto più ampio in cui sono adottate le iniziative che riguardano l'industria europea della difesa. Essa individuerà le opzioni che si aprono davanti alla Commissione al fine di progredire verso la soluzione dei problemi individuati (cfr. 3 più sotto), e sarà proporzionata alla natura del documento politico in considerazione, dal momento che ogni futura iniziativa legislativa adottata in base alla comunicazione sarà accompagnata da una valutazione d'impatto propria. Ciò vale anche per le due proposte legislative sottoposte all'adozione in quanto passi immediati accompagnati dalle rispettive valutazioni d'impatto.

## 2. Consultazioni delle parti interessate

Data la specificità del settore e l'impatto limitato sul grande pubblico per quanto riguarda le iniziative politiche nel settore della difesa, la Commissione ha effettuato nel 2006 una consultazione mirata delle parti interessate, avvalendosi di un consulente. La comunicazione sarà un documento quadro strategico concentrato su alcuni problemi e sui possibili modi di risolverli, per cui le parti interessate sono state consultate per individuare i problemi e raccogliere pareri sui settori in cui si potrebbe pensare di intervenire. La Commissione ha preparato un questionario di consultazione, invitando a rispondere più di 140 organizzazioni (i ministeri della Difesa dell'UE a 27 e dei paesi candidati, 20 associazioni dell'industria nazionale, 3 paesi terzi<sup>2</sup>, l'Agenzia europea per la difesa, 15 sindacati nazionali che si occupano del settore della difesa, importanti imprese del settore, piccole e medie imprese del settore e istituti di ricerca specializzati negli aspetti economici legati alla sicurezza e alla difesa).

Le risposte potevano essere anonime, ma le parti interessate che lo desiderassero hanno avuto la possibilità di fornire maggiori informazioni sulla propria organizzazione.

---

<sup>1</sup> COM(97) 583 del 12 novembre 2007, COM(2003) 113 dell'11 marzo 2003.

<sup>2</sup> Stati Uniti, Russia, Israele.

Si sono ricevute 40 risposte da almeno 18 paesi dell'UE. Fra i soggetti che hanno risposto:

- 12 Stati membri;
- 14 grandi imprese e associazioni industriali;
- 6 piccole e medie imprese (PMI);
- 8 organizzazioni di altro tipo (sindacati, organismi di ricerca, origine ignota).

Non tutti i paesi hanno risposto alla consultazione, ma la maggior parte delle questioni è stata poi discussa dai rappresentanti degli Stati membri nel corso delle riunioni del comitato direttivo ministeriale dell'AED tenutesi il 13.11.2006 e il 14.5.2007. Non sono arrivate risposte dai paesi terzi.

Si sono inoltre organizzate diverse riunioni in cooperazione con l'AED per discutere temi specifici coi rappresentanti dell'industria e con l'Associazione aerospaziale e della difesa d'Europa.

Una larga maggioranza di parti interessate consultate si è detta del parere che le attuali condizioni quadro in cui operano non sono adeguate per garantire la concorrenzialità dell'industria europea della difesa sul lungo periodo. Fra gli ostacoli percepiti da molte di queste parti si trovano la mancanza di norme comuni per un mercato europeo dei materiali della difesa, lo squilibrio della bilancia commerciale con gli Stati Uniti in questo settore e la mancanza di coordinamento fra paesi nel campo della ricerca e delle tecnologie della difesa.

### 3. Definizione del problema

Secondo la Prima visione di lungo termine del fabbisogno europeo in termini di capacità e di mezzi nel settore della difesa adottata nel 2006 dal comitato direttivo ministeriale dell'AED occorre una politica industriale che " *combatta la contrazione e il declino costanti dell'industria europea della difesa aumentando gli investimenti, consolidando la base industriale e tecnologica europea e valorizzando appieno il potenziale dell'Europa*"<sup>3</sup>.

I problemi individuati possono essere raggruppati in tre grandi aree tematiche:

Condizioni quadro per l'industria

Lo sviluppo di nuove tecnologie sempre più sofisticate nel settore della difesa diventa sempre più costoso e porta a una situazione in cui **i bilanci nazionali per la difesa non possono più finanziare prodotti di qualità eccellente**. I nuovi programmi per la difesa non sono sufficientemente coordinati a livello europeo, il che causa **doppioni** e impedisce di ottenere sinergie ed economie di scala alle imprese partecipanti a **diversi programmi**.

La **ricerca e sviluppo** nel settore della difesa inoltre si svolge principalmente **a livello nazionale**, con doppioni nei programmi e una minore efficienza rispetto a un approccio più coordinato.

---

<sup>3</sup> *Long-Term Vision* dell'AED adottata dal comitato direttivo ministeriale il 3 ottobre 2007, pag. 3.

Questioni connesse al mercato della difesa

Gli Stati membri tendono a rifornirsi di beni della difesa da fornitori nazionali, con conseguente **frammentazione del mercato**, catene dell'approvvigionamento nazionali e ostacoli per la cooperazione a livello europeo.

Le priorità nazionali in materia di politica estera possono ingenerare una situazione in cui i trasferimenti di prodotti della difesa verso altri Stati membri dell'UE vengono bloccati, con conseguente **manca di sicurezza nell'approvvigionamento** di materiali della difesa da parte del cliente.

L'assenza di un sistema comunitario per la **sicurezza delle informazioni industriali sensibili** può determinare discriminazioni contro i fornitori provenienti da altri Stati membri dell'UE.

Le PMI partecipano soprattutto alle catene dell'approvvigionamento nazionali. Se gli appalti transfrontalieri a livello europeo continueranno a svilupparsi - come c'è da aspettarsi con l'introduzione del Codice di condotta sull'approvvigionamento di materiali per la difesa adottato dall'AED nel 2006 - occorre fare in modo che anche le **PMI** beneficino delle opportunità che si aprono a livello europeo.

Le **pratiche di compensazione (offset)** che al momento fanno spesso parte di un contratto d'appalto possono causare distorsioni del mercato interno.

Data l'organizzazione soprattutto nazionale delle catene dell'approvvigionamento, la **standardizzazione dei materiali della difesa** a livello europeo non è sufficientemente sviluppata. Un Mercato europeo dei materiali di difesa necessita di un sistema comune di standard, per semplificare gli appalti transfrontalieri.

La creazione di un tale mercato potrebbe portare a **distorsioni** se non si applicano efficacemente al settore le **norme UE sulla concorrenza**.

Altri settori

La **bilancia commerciale con gli Stati Uniti** nel settore della difesa è molto **squilibrata**. La maggior parte delle imprese europee del settore ha solo un accesso marginale al mercato statunitense, mentre le imprese americane trovano un accesso quasi pieno al mercato dell'UE.

Una riforma del mercato comporta inevitabilmente dei mutamenti e **rende necessario un aggiustamento**. Tutto ciò può apportare dei benefici complessivi all'economia e ai cittadini, ma alcuni lavoratori e regioni potrebbero risultare perdenti nel breve periodo.

Tutti i problemi sopra citati hanno una dimensione europea, e richiedono dunque un'azione europea: gli Stati membri da soli non riusciranno a migliorare la situazione in molti dei campi suddetti, per cui si ritiene che una partecipazione della Commissione e dell'AED apporterebbe un considerevole valore aggiunto.

## 4. Obiettivi

Una base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB) concorrenziale è necessaria per sostenere la Politica europea in materia di sicurezza e di difesa. Una mancata salvaguardia di questo elemento e la perdita della capacità autonoma di concepire e innovare limiterebbe la scelta e aumenterebbe la dipendenza dai fornitori non europei di beni della difesa. Un'EDITB concorrenziale richiede un Mercato europeo dei materiali di difesa (EDEM) efficiente, e un mercato europeo ben funzionante necessita di un miglioramento del quadro giuridico e normativo che attualmente è troppo frammentato e basato sulla legislazione nazionale, col risultato di imporre molti oneri alle imprese.

Condizioni quadro per l'industria

- (1) Gli Stati membri dovrebbero sempre più **mettere in comune la domanda sui mercati della difesa**, al fine di superare la frammentazione del mercato e di rimuovere gli ostacoli per la cooperazione industriale transfrontaliera. Quest'obiettivo può essere raggiunto soltanto se gli Stati membri agiranno, possibilmente sostenuti dall'Agenzia europea per la difesa.
- (2) Gli Stati membri dovrebbero sempre più **mettere in comune la domanda relativa alla ricerca e sviluppo militare** di nuove tecnologie connesse col settore della difesa. I doppioni nei programmi di ricerca dovuti al fatto che la ricerca militare è portata avanti soprattutto a livello nazionale, visti da una prospettiva europea causano soltanto un'inefficienza della spesa. Occorre quindi anzitutto un'azione degli Stati membri, ma anche la Commissione può contribuire all'obiettivo, coordinando il programma comunitario di ricerca in materia di sicurezza con le iniziative di ricerca sostenute dall'AED.

Questioni connesse al mercato della difesa

- (3) Disposizioni volte a tener conto delle necessità della **sicurezza dell'approvvigionamento e della sicurezza delle informazioni** avrebbero la massima importanza per creare un clima di fiducia tra gli Stati membri e garantire il corretto funzionamento di un Mercato europeo dei materiali di difesa. Tuttavia, poiché questi temi riguardano gli interessi nazionali di sicurezza degli Stati membri, inizialmente qualunque proposta nel settore dovrebbe concentrarsi su un'analisi approfondita delle possibilità di istituire un sistema dell'UE.
- (4) Occorre poi promuovere la partecipazione delle **PMI** innovative alla catena dell'approvvigionamento dell'industria europea della difesa. L'AED cerca di risolvere i problemi che riguardano le PMI col suo Codice di buone prassi nella catena dell'approvvigionamento. Poiché le PMI sono un elemento rilevante della politica industriale dell'UE, è importante che la Commissione tenga sotto osservazione la partecipazione delle PMI alla catena dell'approvvigionamento nel settore della difesa e proponga misure qualora si individuino ostacoli a tale partecipazione.

- (5) Lavorare per la graduale abolizione delle compensazioni. Le compensazioni previste dai contratti d'appalto nel settore della difesa possono distorcere la concorrenza sul mercato interno, mentre le compensazioni indirette possono facilmente dare luogo a problemi giuridici. Le compensazioni però sono ampiamente utilizzate nell'UE e all'estero e spesso sono addirittura previste dagli strumenti normativi nazionali. La Commissione e l'AED potrebbero studiare la questione delle compensazioni e proporre misure per la loro graduale eliminazione nel futuro.
- (6) Fare uso degli **standard** relativi ai materiali della difesa per garantire un buon rapporto costi/benefici e l'interoperabilità di tali materiali. È a disposizione degli Stati membri un Manuale europeo per gli appalti nel settore della difesa, ma l'uso dei relativi standard non è vincolante. La Commissione e l'AED potrebbero incoraggiare l'utilizzo degli standard illustrati nel Manuale.
- (7) Garantire **una concorrenza leale** sul mercato europeo. La progressiva creazione di un Mercato dei materiali di difesa veramente europeo dovrà garantire che le misure che potrebbero mettere alcune imprese in una posizione più vantaggiosa rispetto ad altre (ad esempio mediante aiuti di Stato) siano controllate in modo appropriato. Gli Stati membri devono essere in grado di giustificare il ricorso all'articolo 296 quando concedono aiuti di Stato o adottano altre misure rientranti nell'ambito d'applicazione del trattato CE in settori riguardanti i loro interessi vitali di sicurezza.

Altri settori

- (8) Lavorare a favore di **relazioni transatlantiche più equilibrate**. Lo squilibrio della bilancia commerciale nel settore della difesa tra UE e USA dev'essere analizzato e affrontato dalla Commissione nella sede adeguata.
- (9) Individuare e rimuovere **gli ostacoli all'accesso ai mercati terzi**. Gli ostacoli al commercio coi paesi terzi nel settore della difesa potrebbero essere inseriti dalla Commissione nella Banca dati sull'accesso ai mercati, per fare il punto su tutti i possibili ostacoli.
- (10) **Prevedere i cambiamenti** e i costi degli adattamenti e se necessario accompagnarli con misure appropriate. La Commissione dovrebbe consultare le parti interessate e studiare i processi di adattamento economico nell'industria della difesa, per poter elaborare misure o strategie volte ad affrontare tempestivamente i possibili problemi.

## 5. Elaborazione di opzioni politiche

In una seconda fase sono state individuate tre opzioni politiche relative a questi obiettivi specifici:

Opzione 1: Non fare nulla

Quest'opzione implica che la Commissione non lanci alcuna iniziativa a livello UE per rafforzare l'EDTIB o creare un EDEM, in linea con gli obiettivi specifici. Ciò peraltro non significa necessariamente che non vi sarebbe assolutamente alcuna azione, dal momento che alcuni Stati membri in certi casi potrebbero decidere di agire fra loro in base ad accordi bilaterali o sistemi volontari.

Opzione 2: Azione immediata in tutti i settori in cui l'industria della difesa è attualmente trattata in maniera diversa rispetto ad altri comparti industriali.

Questo approccio richiede l'adozione di misure immediate per integrare appieno i beni della difesa nel mercato unico, ad esempio rimuovendo tutti gli ostacoli alla loro libera circolazione all'interno dell'UE, proibendo immediatamente le compensazioni, regolando il commercio coi paesi terzi a livello UE, combattendo le restrizioni alla libertà d'investimento e applicando integralmente le norme sulla concorrenza con una sistematica apertura d'ufficio di inchieste presso le industrie connesse col settore della difesa. Azioni ancora più ambiziose, come l'apertura della domanda europea dei beni della difesa e un finanziamento alla R&S europea nel settore, necessitano di un bilancio adeguato a livello UE.

Opzione 3: Un approccio graduale, che intensifichi il processo con azioni immediate là ove opportuno e preveda un lavoro con le altre parti interessate per individuare e preparare gli altri settori d'intervento.

Tale approccio si concentrerebbe sulle iniziative suscettibili di essere concordate nel breve periodo insieme agli Stati membri e individuerrebbe i settori in cui adottare un'azione immediata nel medio periodo, oppure in cui è necessario un ulteriore studio per il lungo periodo. I problemi individuati peraltro non sarebbero trattati immediatamente, ma si mirerebbe piuttosto a intensificare il dialogo con le parti interessate e la cooperazione con altri soggetti chiave.

## **6. Valutazione degli impatti**

Ogni opzione è stata valutata in considerazione del suo impatto economico, sociale e ambientale. Dato che la comunicazione sarà un documento politico che preparerà il terreno per iniziative più concrete da varare in seguito, l'impatto economico, sociale e ambientale è stato valutato dal punto di vista qualitativo.

La valutazione ha consentito di stilare una graduatoria delle opzioni, in base all'impatto previsto per quanto riguarda gli obiettivi. Il confronto tra le opzioni ha mostrato che la numero 3 non soltanto avrebbe il maggiore impatto sulla realizzazione degli obiettivi specifici, ma eviterebbe anche le principali conseguenze negative, rispettivamente sul lungo e breve periodo, presentate dalle opzioni 1 e 2. La delicatezza del settore della difesa e la necessità di far agire insieme le parti per ottenere i risultati migliori richiedono un approccio prudente, che garantisca un ampio consenso. Pertanto, si può concludere che il varo di azioni immediate in aree specifiche, ben individuate e concordate e la sottolineatura della necessità di azioni ulteriori in altri campi sembrano al momento il migliore modo di procedere. Quest'opzione non comporta nuovi programmi di spesa o misure normative specifiche.

## **7. Monitoraggio e valutazione**

La Commissione valuterà fra 3-4 anni i progressi compiuti relativamente ai problemi e agli obiettivi descritti. Tale valutazione riguarderà le iniziative della Commissione, dell'AED e degli Stati membri che contribuiscono a rafforzare l'EDTIB e a creare l'EDEM di cui alla presente valutazione d'impatto e alla comunicazione.

Poiché le future azioni legislative saranno accompagnate da valutazioni d'impatto separate, al momento non sembra opportuno definire indicatori per la loro attuazione.

La Commissione inoltre terrà sotto continua osservazione gli sviluppi nel settore della difesa nel quadro delle sue attività correnti con l'Agenzia europea per la difesa e, in particolare, condurrà periodicamente uno studio sulla concorrenzialità del settore. Una volta terminata, la mappatura dell'industria europea della difesa intrapresa in seguito alla comunicazione del 2003 dovrebbe anche migliorare la base di conoscenze e i dati relativi all'industria della difesa in Europa.