

Bruxelles, 2 dicembre 2016
(OR. en)

15160/16

CFSP/PESC 994
CSDP/PSDC 690
COPS 356
POLMIL 143
EUMC 141
COMPET 641
ECOFIN 1153
IND 262
MI 775
RECH 344
EMPL 518

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	1° dicembre 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 950 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Piano d'azione europeo in materia di difesa

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 950 final.

All.: COM(2016) 950 final

Bruxelles, 30.11.2016
COM(2016) 950 final

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

Piano d'azione europeo in materia di difesa

1. Introduzione

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2016¹, il presidente Juncker ha sottolineato la necessità di un'Europa che protegge, che dà forza, che difende. Assumersi maggiormente la responsabilità della propria sicurezza implica che gli Europei devono investire nello sviluppo di capacità di difesa essenziali per essere in grado di frenare, reagire e proteggersi dalle minacce esterne. L'Unione europea deve dimostrare di poter provvedere alla sicurezza sia militare che cooperativa (hard and soft security), facendo fronte alle richieste di maggiore solidarietà in materia di sicurezza e di difesa². La tabella di marcia di Bratislava³, il Parlamento europeo⁴ e il Consiglio dell'Unione europea⁵ hanno anch'essi sottolineato di recente questa priorità.

Un'Unione con maggiori capacità di difesa richiede l'acquisizione, lo sviluppo e il mantenimento congiunti, da parte degli Stati membri, dell'intera gamma di capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime. La strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea⁶ (la "strategia globale") individua una serie di settori prioritari in materia di capacità di difesa nei quali l'Europa deve investire e sviluppare approcci collaborativi: intelligence, sorveglianza e ricognizione, sistemi aerei a pilotaggio remoto, comunicazioni satellitari, accesso autonomo allo spazio e osservazione terrestre permanente; capacità militari di punta, compresi i facilitatori strategici, nonché quelle necessarie a garantire la cibersicurezza e la sicurezza marittima.

Il mercato europeo della difesa è frammentato e risente dell'insufficiente collaborazione a livello industriale. Si potrebbe ottenere un uso più efficiente dei fondi pubblici e una base industriale più solida rafforzando il mercato unico della difesa, riducendo le duplicazioni e migliorando la competitività dell'industria UE della difesa.

La necessità di investire in capacità strategiche

Affinché l'Europa sia in grado di realizzare tali priorità in materia di capacità, essa deve creare le condizioni per una maggiore cooperazione nel settore della difesa allo scopo di ottimizzare i risultati e l'efficienza della relativa spesa. Ciò dovrebbe andare di pari passo con una base industriale di difesa solida, competitiva e innovativa, a vantaggio di tutti i settori dell'economia: gli investimenti nel settore della difesa producono un importante

¹ Lo stato dell'Unione 2016: "Verso un'Europa migliore - Un'Europa che protegge, che dà forza, che difende", 14 settembre 2016.

² Il 14 novembre 2016 il Consiglio Affari esteri ha concluso che sarebbe opportuno esaminare le potenzialità di una cooperazione strutturata permanente (PESCO). Il presidente Juncker aveva richiesto una siffatta iniziativa nei suoi orientamenti politici del luglio 2014, dichiarando: "a lungo andare anche il potere di persuasione più forte ha bisogno di un minimo di capacità di difesa integrate. Il trattato di Lisbona consente agli Stati membri che lo desiderano di mettere insieme le loro capacità di difesa sotto forma di cooperazione strutturata permanente."

³ Programma di lavoro proposto dal presidente del Consiglio europeo, dalla presidenza del Consiglio e dal presidente della Commissione in occasione della riunione di 27 capi di Stato e di governo dell'UE del 16 settembre 2016, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

⁴ Relazione del Parlamento europeo sull'"Unione europea della difesa" [2016/2052(INI)], adottata il 22 novembre 2016.

⁵ Conclusioni del Consiglio Affari esteri, 14 novembre 2016.

⁶ Cfr.: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.

effetto moltiplicatore in termini di creazione di spin-off e di trasferimenti di tecnologia ad altri settori, nonché di creazione di posti di lavoro⁷.

Come richiesto dal Consiglio⁸, il presente piano d'azione europeo in materia di difesa contribuisce ad assicurare che la base industriale di difesa europea sia in grado di soddisfare le attuali e future esigenze dell'Europa in materia di sicurezza e, a tale riguardo, rafforza l'autonomia strategica dell'Unione, potenziandone la capacità di agire insieme ai suoi partner. Il presente piano d'azione è strettamente collegato al piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa previsto dalla strategia globale, che definisce un nuovo livello di ambizione per l'Unione europea e individua una serie di azioni volte a soddisfare tale ambizione, nonché all'attuazione della dichiarazione congiunta UE-NATO⁹ firmata dal presidente del Consiglio europeo, dal presidente della Commissione e dal Segretario generale della NATO. Le azioni proposte nel presente piano d'azione europeo in materia di difesa porteranno a un'Unione europea più solida sul piano della difesa, il che in definitiva rafforzerà anche la NATO.

Il Consiglio ha accolto con favore il piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa e ha preso atto degli attuali settori prioritari nei quali l'Europa deve investire in modo opportuno e sviluppare approcci collaborativi¹⁰. Esso ha incoraggiato la Commissione a sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle priorità individuate in termini di capacità. Mediante gli interventi elaborati nel presente piano d'azione, la Commissione si è impegnata ad appoggiare l'intero ciclo di sviluppo delle capacità di difesa, dalla ricerca e sviluppo alla produzione della capacità.

Le sfide del settore europeo della difesa

L'Europa considerata collettivamente occupa il secondo posto nel mondo per la spesa militare, ma è distaccata dagli Stati Uniti e soffre di inefficienza della spesa a causa di duplicazioni, mancanza di interoperabilità e divari tecnologici. In Europa inoltre i bilanci della difesa si sono ridotti negli ultimi anni, mentre altri attori mondiali (Cina, Russia e Arabia Saudita) hanno migliorato i rispettivi settori della difesa in misura senza precedenti. Senza investimenti duraturi nella difesa, l'industria europea rischia di non disporre delle capacità tecnologiche per costruire la prossima generazione di capacità critiche di difesa. In sostanza tutto ciò inciderà sull'autonomia strategica dell'Unione e sulla sua capacità di agire come garante della sicurezza.

L'importanza strategica del settore industriale della difesa non riguarda unicamente la sicurezza dell'Europa: con un fatturato annuo complessivo di 100 miliardi di EUR e con 1,4 milioni di persone altamente qualificate direttamente o indirettamente impiegate in Europa¹¹, detto settore fornisce anche un contributo significativo all'economia europea.

L'industria della difesa dipende dall'avvio di programmi di sviluppo delle capacità da parte dei governi e, più in generale, dal livello di spesa pubblica e di investimenti

⁷ Si stima che per ogni euro investito nella difesa si generi un effetto pari a 1,6, in particolare attraverso posti di lavoro qualificati, ricerca e tecnologia nonché esportazioni (cfr. Europe Economics, "The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry", 2013).

⁸ Conclusioni del Consiglio Affari esteri, 17 ottobre 2016.

⁹ Firmata a Varsavia nel luglio 2016.

¹⁰ In aggiunta alle priorità in materia di capacità di difesa accolte favorevolmente dal Consiglio europeo nel 2013 e a quelle integrate nel piano di sviluppo delle capacità e nella strategia globale dell'UE nel 2014; conclusioni del Consiglio Affari esteri, 14 novembre 2016.

¹¹ Dati dell'Associazione europea delle industrie per l'aerospazio, la difesa e la sicurezza (ASD).

destinati al settore della difesa. In qualità di clienti finali dei materiali per la difesa, i governi definiscono i requisiti e fungono da amministrazioni aggiudicatrici, da autorità di regolamentazione e spesso da sostenitori delle esportazioni. Lo sviluppo di un sistema di difesa si inserisce inoltre in una prospettiva a lungo termine e comporta notevoli rischi in quanto le esigenze operative possono cambiare nel corso dello sviluppo del prodotto. Ne consegue che le imprese operanti nel settore della difesa non investiranno in tecnologie militari senza l'impegno delle autorità pubbliche ad acquistare tali tecnologie.

Numerosi Stati membri hanno tagliato i bilanci della difesa nel corso dell'ultimo decennio. Tra il 2005 e il 2015 la spesa per la difesa dell'UE 27¹² si è ridotta di quasi l'11%, sino a raggiungere l'importo complessivo di 200 miliardi di EUR. Nel 2015 anche la quota del PIL destinata alla spesa per la difesa è scesa all'1,4%, ossia il livello minimo mai registrato. In termini reali i bilanci della difesa nell'UE sono diminuiti di 2 miliardi di euro all'anno nel corso dell'ultimo decennio¹³. Oggi solo 4 Stati membri su 28 raggiungono l'obiettivo di spesa della NATO fissato al 2% del PIL nel vertice del 2014 in Galles: Estonia, Grecia, Polonia e Regno Unito.

A titolo di confronto, nel 2015 gli investimenti statunitensi nella difesa rappresentavano oltre il doppio della spesa totale degli Stati membri dell'UE nel settore. La Cina ha aumentato il proprio bilancio della difesa del 150% negli ultimi dieci anni. Nel 2015 la Russia ha investito il 5,4% del suo PIL nella difesa¹⁴.

Benché le indicazioni suggeriscano un'inversione di tendenza negli ultimi due anni, la persistente carenza di investimenti ha avuto ripercussioni sull'industria europea della difesa, dagli appaltatori principali ai fornitori. Si è riscontrata una generale mancanza di opportunità in termini di nuovi grandi progetti industriali nel settore della difesa, compresa l'assenza di programmi europei di collaborazione¹⁵.

La tendenza alla contrazione dei bilanci della difesa è stata aggravata da inefficienze nel modo in cui tali bilanci vengono utilizzati. La frammentazione dei mercati europei provoca un'inutile duplicazione delle capacità, delle organizzazioni e delle spese¹⁶. La quota principale dei fondi destinati alla difesa viene spesa nel quadro di appalti pubblici a livello nazionale, mentre nel 2014 gli approvvigionamenti collaborativi di materiali rappresentavano solo il 22% del totale¹⁷.

I due fattori in grado di migliorare l'efficienza e la capacità innovativa della base industriale di difesa europea, vale a dire la concorrenza e una maggiore cooperazione a livello di UE, sono ancora troppo limitati. Anziché condurre a una maggiore cooperazione, la riduzione dei bilanci della difesa in tutta l'Europa ha prodotto l'effetto contrario, tanto che oggi si contano meno programmi di cooperazione rispetto a vent'anni fa.

Il valore aggiunto dell'Unione europea

¹² Stati membri partecipanti all'AED.

¹³ AED, dati sulla difesa 2014 e 2015, 7 giugno 2016. Le altre cifre citate nel paragrafo provengono da questa fonte.

¹⁴ Banca dati SIPRI sulle spese militari 2014, database militare 2015, Istituto internazionale per gli studi sulla sicurezza.

¹⁵ Relazione del gruppo di personalità sulla ricerca europea nel settore della difesa (GoP), Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza, febbraio 2016.

¹⁶ Esistono ad esempio 154 tipi di sistemi di armamenti nell'UE rispetto ai 27 negli Stati Uniti (Dati UE-US sulla difesa 2011, Agenzia europea per la difesa).

¹⁷ Per gli Stati membri dell'AED. Cfr. i dati AED sulla difesa 2014 e 2015, 7 giugno 2016.

La decisione di sostenere gli investimenti nel settore della difesa e avviare programmi di sviluppo delle capacità rimane di competenza e responsabilità degli Stati membri. La mobilitazione degli strumenti e delle politiche dell'UE, nei limiti dei trattati, non deve sostituirsi agli scarsi livelli di investimenti degli Stati membri nel settore della difesa. La Commissione si è tuttavia impegnata a integrare, potenziare e consolidare gli sforzi di collaborazione degli Stati membri al fine di sviluppare le capacità di difesa atte a rispondere alle sfide in materia di sicurezza e sostenere contemporaneamente l'industria europea della difesa¹⁸.

Le politiche e gli strumenti dell'Unione possono in particolare fornire valore aggiunto mediante: i) il miglioramento della competitività e del funzionamento dell'industria della difesa nel mercato unico; ii) un ulteriore stimolo alla cooperazione nel settore della difesa attraverso incentivi positivi e puntando su quei progetti che gli Stati membri non sono in grado di intraprendere; iii) la riduzione delle duplicazioni inutili, promuovendo così un uso più efficiente dei fondi pubblici in un periodo di restrizioni di bilancio.

La Commissione ha già messo a punto strategie per sostenere la competitività dell'industria europea della difesa e la creazione di un mercato della difesa più integrato in Europa. L'adozione, nel 2009, di due direttive in materia di difesa¹⁹ ha contribuito alla progressiva istituzione di un mercato europeo della difesa. Nel 2013 è stato proposto un pacchetto di misure di apertura del mercato e di sostegno all'industria: la Commissione ha individuato una serie di azioni²⁰ atte a rafforzare il mercato unico della difesa e promuovere un'industria della difesa più concorrenziale.

La Commissione propone ora per la prima volta un piano d'azione europeo in materia di difesa che si concentra sulle esigenze in termini di capacità e sostiene l'industria europea della difesa. Questo piano d'azione è articolato su tre assi principali che rispondono a esigenze diverse, ma complementari tra loro, inerenti al ciclo di sviluppo delle capacità, concentrandosi sulle tecnologie e sui prodotti:

- l'istituzione di un fondo europeo per la difesa;
- la promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa, e
- il rafforzamento del mercato unico della difesa.

Inoltre la Commissione promuoverà, ove opportuno, le sinergie tra ambiti civili e militari nelle politiche dell'UE.

¹⁸ Nel suo studio dal titolo "The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy" (*Il costo della non Europa nella politica di sicurezza e difesa comune*), del 2013, il Parlamento europeo ritiene che il costo della non Europa nel settore della difesa potrebbe oscillare, secondo le stime, da un minimo di 26 miliardi di EUR, in base ai calcoli più prudenti, a un massimo di 130 miliardi di EUR. È importante osservare che la cifra di 26 miliardi di EUR all'anno corrisponde al bilancio della difesa complessivo di 15 Stati membri dell'UE (Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia).

¹⁹ Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa (GU L 146 del 10.6.2009, pag. 1). Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori (GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76).

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente", COM(2013) 542 final.

In molti dei settori interessati le iniziative annunciate nel presente piano d'azione beneficeranno del lavoro dell'Agenzia europea per la difesa (AED), in particolare per quanto concerne il piano di sviluppo delle capacità²¹, le priorità di R&T e le attività strategiche chiave²².

2. L'istituzione di un fondo europeo per la difesa

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2016, il presidente Juncker ha chiesto la creazione di un fondo europeo per la difesa che consisterebbe di due distinte strutture di finanziamento ("sezioni"), complementari e scaglionate nel tempo:

i) una **"sezione ricerca"** destinata al finanziamento di progetti di ricerca collaborativa nel settore della difesa a livello dell'UE. Questa sezione, da realizzarsi tramite l'avvio di un'azione preparatoria, dovrebbe sfociare in un programma specifico dell'UE all'interno del quadro finanziario pluriennale dell'UE post 2020²³;

ii) una **"sezione capacità"** volta a sostenere lo sviluppo congiunto di capacità di difesa²⁴ definite di comune accordo dagli Stati membri. Questa sezione verrebbe finanziata mediante l'aggregazione dei contributi nazionali e godrebbe, ove possibile, del sostegno dal bilancio dell'UE.

La "sezione ricerca" e la "sezione capacità" saranno complementari ma avranno natura giuridica e fonti di finanziamento distinte.

Le "sezioni" saranno integrate da un meccanismo di coordinamento costituito da un **consiglio di coordinamento** che riunirà la Commissione, l'Alta rappresentante, gli Stati membri, l'Agenzia europea per la difesa nonché, ove opportuno, l'industria.

Compito principale del consiglio di coordinamento sarà garantire la coerenza tra le "sezioni" ricerca e capacità al fine di sostenere in modo ottimale lo sviluppo delle capacità concordate dagli Stati membri. Queste ultime sono individuate in base a processi distinti, tra cui quelli operati dall'Agenzia europea per la difesa e la revisione coordinata annuale della difesa sotto la guida degli Stati membri, che l'Alta rappresentante dovrà proporre conformemente alle conclusioni del Consiglio.

Grafico 1. Verso un fondo europeo per la difesa

²¹ Cfr. il sito dell'AED all'indirizzo: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/capability-development-plan>.

²² Vale a dire tecnologie, competenze e capacità di produzione industriale.

²³ La correlazione con il programma quadro pluriennale di ricerca previsto dall'articolo 182 del TFUE sarà determinata nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale.

²⁴ Ai fini del presente piano d'azione, per capacità di difesa si intendono mezzi militari, comprese le necessarie attrezzature materiali e le tecnologie contemplate in tutti i settori pertinenti. Non sono comprese le operazioni di difesa o altri elementi necessari a gestire le capacità di difesa, quali la formazione, il personale e la logistica.

Definizione delle priorità in termini di capacità a livello di UE (Stati membri, Agenzia europea per la difesa ecc.)



La "sezione ricerca": il finanziamento della ricerca sulle tecnologie e sui prodotti per la difesa

La ricerca sulle tecnologie, sui prodotti e sui servizi innovativi nel settore della difesa costituisce l'elemento essenziale per salvaguardare la competitività a lungo termine di detto settore e, in ultima analisi, l'autonomia strategica dell'Europa. La spesa per la ricerca e tecnologia (R&T) ha subito tuttavia tagli significativi nei bilanci nazionali²⁵. Tra il 2006 e il 2013 la spesa di R&T per la difesa nei 27 Stati membri che partecipano all'AED è stata ridotta del 27%²⁶. Nel 2014 la spesa di R&T per la difesa nell'UE 27 ammontava a circa 2 miliardi di EUR. Questa riduzione non è stata compensata da una maggiore cooperazione: nello stesso periodo, la R&T collaborativa nel settore della difesa è diminuita di oltre il 30%.

Durante il periodo 2006-2011 gli USA hanno registrato una spesa media di 9 miliardi di EUR all'anno per la R&T nel settore della difesa e una spesa media di 54,6 miliardi di EUR all'anno per la R&S nel medesimo settore. L'impegno statunitense verrà proseguito e addirittura incrementato in conseguenza della terza "Offset strategy" (strategia di compensazione). Tra il 2012 e il 2015, la spesa della Russia per la R&S nel settore della difesa è raddoppiata e anche la Cina, secondo i dati disponibili, sta incrementando gli investimenti nella R&S.

²⁵ La spesa per la ricerca e lo sviluppo (R&S) nel settore della difesa riguarda tutti i progetti di R&S sino al momento da cui decorre la spesa per la produzione di attrezzature. La R&S comprende la R&T. Cfr. definizione in: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/definitions>.

²⁶ Studio del Parlamento europeo, "The Future of EU defence research" (*Il futuro della ricerca dell'UE in materia di difesa*), 2016. Le altre cifre citate nel paragrafo provengono da questa fonte.

Occorrono investimenti più cospicui nella ricerca per la difesa, sia a livello nazionale che dell'UE, al fine di rafforzare la base scientifica e tecnologica dell'UE nel campo delle tecnologie, dei prodotti e dei servizi in questo ambito. La Commissione è quindi pronta a mobilitare fondi dell'UE per sostenere la ricerca in materia di difesa a livello UE. Tali fondi devono però integrare gli sforzi nazionali e catalizzarli, non duplicarli o sostituirsi ad essi.

Nel 2017 la Commissione intende avviare un'azione preparatoria per la ricerca nel settore della difesa, come richiesto dal Consiglio europeo, con una dotazione di 90 milioni di EUR per il periodo 2017-2019²⁷. Tale azione costituirà un primo passo, circoscritto nel tempo e con una dotazione finanziaria limitata, che servirà a verificare il valore aggiunto del bilancio dell'UE a sostegno della ricerca nel settore della difesa. La Commissione prenderà in considerazione un accordo di delega con l'AED riguardo ad alcuni compiti relativi all'attuazione dell'azione preparatoria. I temi su cui sarà imperniata la ricerca verranno stabiliti nel programma di lavoro, nel rispetto dei principi della comitatologia.

Se gli Stati membri approveranno il piano d'azione, l'azione preparatoria spianerà la strada affinché la "sezione ricerca" assuma la forma di un programma europeo di ricerca nel settore della difesa nel prossimo quadro finanziario pluriennale post 2020. Per risultare credibile, tale programma dovrebbe avere una dimensione congrua. Considerati l'importanza degli investimenti nella ricerca finalizzata alla difesa, il livello degli attuali bilanci nazionali destinati a tale ricerca e gli elevati costi inerenti allo sviluppo di tecnologie di difesa all'avanguardia, tale "sezione" potrebbe richiedere una dotazione annua stimata di 500 milioni di EUR per poter modificare sostanzialmente la situazione, in linea con le conclusioni del gruppo di personalità sulla ricerca europea nel settore della difesa²⁸ nonché con la recente relazione del Parlamento europeo in materia²⁹. Con tale importo l'UE rientrerebbe tra i quattro principali investitori europei nella ricerca e tecnologia nel campo della difesa.

Il programma dovrebbe concentrarsi su un numero limitato di progetti di ricerca essenziali, connessi alle priorità in materia di capacità di difesa concordate dagli Stati membri. Ciò consentirà di garantire un'assegnazione delle risorse efficiente sotto il profilo dei costi, di scoraggiare inutili duplicazioni e di sfruttare le economie di scala³⁰. La ricerca finanziata dall'UE dovrebbe puntare all'eccellenza in materia di tecnologie critiche di difesa e tecnologie basate sull'innovazione.

La governance del programma sarà soggetta alle norme di bilancio dell'UE e dovrebbe tener conto delle specificità del settore della difesa. Saranno esplorate molteplici opzioni al fine di strutturare il dialogo tra la Commissione, gli Stati membri e l'industria riguardo all'attuazione della futura "sezione", ad esempio mediante eventuali piattaforme

²⁷ Conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013, EUCO 217/13.

²⁸ Cfr.: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research>.

²⁹ Cfr. relazione del Parlamento europeo sull'Unione europea della difesa [2016/2052(INI)], adottata il 22 novembre 2016, in cui si osserva che, "per essere credibile e apportare cambiamenti significativi, il programma europeo di ricerca sulla difesa necessiterà di una dotazione totale di almeno 500 milioni di EUR all'anno nel suddetto periodo".

³⁰ Per esempio la ricerca finanziata dall'UE potrebbe sostenere le tecnologie finalizzate allo sviluppo in Europa di sistemi aerei a pilotaggio remoto (*Remotely Piloted Aircraft Systems* - RPAS) (come i droni) nonché le tecnologie necessarie al monitoraggio e alla sicurezza delle frontiere dell'UE, anche al fine di migliorare la protezione delle frontiere e la sicurezza marittima (compresi i mezzi marittimi e aerei di supporto alle necessarie operazioni di sicurezza marittima e aerea).

tecnologiche. Tale dialogo beneficerà delle attività dell'AED nell'ambito delle priorità di R&T e delle capacità, nonché delle attività strategiche chiave. Come indicato dal gruppo di personalità³¹, il comitato del programma dovrebbe essere costituito da rappresentanti degli Stati membri, applicare la "procedura di comitatologia" e valutare il valore aggiunto UE dei progetti, soprattutto dal momento che gli Stati membri sono gli utilizzatori finali del settore della difesa.

I finanziamenti sarebbero assicurati principalmente da sovvenzioni, ma verrà vagliata anche la possibilità di ricorrere ad appalti pre-commerciali³² nel caso specifico della ricerca nel campo della difesa. Tali progetti richiederanno la partecipazione degli istituti di ricerca e delle imprese di vari Stati membri e sarà incoraggiata la partecipazione delle PMI, ivi comprese quelle attive nell'innovazione a duplice uso. È opportuno definire norme specifiche relative ai diritti di proprietà intellettuale (DPI), tenendo conto dell'esperienza maturata con l'azione preparatoria.

Le tecnologie di difesa sviluppate tramite l'azione preparatoria e il futuro programma possono inoltre soddisfare esigenze in ambito civile. Andrebbero incoraggiate sinergie allo scopo di promuovere l'innovazione dell'economia civile nel suo complesso, quali le tecnologie in materia di ciberdifesa, evitando nel contempo ogni duplicazione. D'altro canto, anche la ricerca civile potrebbe essere utilizzata per sostenere l'industria della difesa. Orizzonte 2020³³ può essere impiegato per stimolare la ricerca fondamentale e l'innovazione, in particolare grazie alla promozione dello scambio di conoscenze. A partire dal 2017 la Commissione farà incontrare l'industria della difesa e le industrie civili innovative che beneficiano dei finanziamenti di Orizzonte 2020 per incoraggiare la propagazione nell'industria della difesa degli effetti di ricaduta riguardanti potenziali tecnologie di rottura e nuovi processi.

La "sezione capacità": il finanziamento dello sviluppo congiunto di capacità di difesa

Accanto all'importanza di sviluppare la cooperazione europea nell'ambito della ricerca per la difesa, sussiste la necessità di andare oltre e di garantire un sostegno all'intero ciclo di sviluppo delle capacità di difesa. Nonostante gli evidenti vantaggi economici e di altra natura che offre la collaborazione, gli Stati membri continuano ad incontrare ostacoli considerevoli che intralciano l'elaborazione di programmi di collaborazione.

La mancanza di coordinamento e di una pianificazione congiunta delle capacità a livello di UE riduce l'efficienza della spesa pubblica e degli investimenti degli Stati membri e provoca, nel contempo, duplicazioni inutili. La mancanza di sincronizzazione dei singoli contributi di bilancio comporta inoltre considerevoli ritardi nell'avvio e nello svolgimento dei programmi di collaborazione. Infine i costi crescenti di capacità complesse di difesa possono risultare proibitivi per gli Stati membri che investono singolarmente: l'aggregazione delle risorse nazionali destinate alle capacità porterebbe dunque a

³¹ <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research/>.

³² L'appalto pre-commerciale (PCP) costituisce un metodo per appaltare servizi di R&S, che consente ai committenti pubblici di condividere con i fornitori i rischi e i benefici della progettazione, della realizzazione di prototipi e della sperimentazione di un volume limitato di nuovi prodotti e servizi.

³³ Regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 104).

risparmiare risorse di bilancio e ad ottimizzare il rapporto costi-benefici degli investimenti nella difesa.

La "sezione capacità" prevista dal fondo rappresenta un tentativo di affrontare tali ostacoli e garantirebbe il finanziamento congiunto dello sviluppo e dell'acquisizione delle capacità strategiche prioritarie, le quali verrebbero definite di comune accordo dagli Stati membri e potrebbero includere le priorità a duplice uso pertinenti all'attuazione delle politiche dell'UE³⁴. Questa "sezione" sarebbe imperniata sulle fasi post R&T, compresi i prototipi nonché lo sviluppo e l'acquisizione di prodotti e tecnologie.

Da una prima stima, un importo di riferimento pari a 5 miliardi di EUR all'anno potrebbe costituire un obiettivo plausibile. Questa somma corrisponderebbe al 2,5% del totale della spesa nazionale per la difesa nell'UE e al 14% della spesa nazionale per le capacità di difesa. Questo importo colmerebbe inoltre il divario rispetto all'obiettivo concordato dagli Stati membri dell'AED di destinare il 35% della spesa per i materiali a progetti collaborativi³⁵. Tale riferimento andrebbe ulteriormente precisato mediante un esercizio esplorativo da effettuarsi in collaborazione con gli Stati membri.

Sarà necessario elaborare ulteriormente le caratteristiche specifiche della "sezione capacità" in stretta collaborazione con gli Stati membri, l'Alta rappresentante, che agirà anche nella sua veste di capo dell'Agenzia europea per la difesa, e gli altri soggetti interessati. Ciò avverrà conformemente ai trattati e ai mandati esistenti e in modo tale da ottimizzare le sinergie ed evitare le duplicazioni. In particolare sarà rispettata l'esplorazione delle potenzialità della cooperazione strutturata permanente effettuata dall'Alta rappresentante in forza del mandato conferito dal Consiglio. L'individuazione delle priorità e la proprietà delle capacità resterebbero evidentemente in capo agli Stati membri, che sarebbero altresì incaricati di gestire tali capacità. La cooperazione dovrebbe evolversi nel tempo.

La "sezione capacità" potrebbe articolarsi su due livelli.

- Un primo livello, aperto a tutti gli Stati membri, consisterebbe in una "**struttura di coordinamento**" che definirebbe il quadro comune in sostegno agli Stati membri e fornirebbe il back office operativo per lo sviluppo di progetti specifici attraverso norme comuni nonché gli strumenti giuridici e finanziari applicabili per la gestione dei progetti. Potrebbe anche contribuire a mitigare le esigenze di bilancio degli Stati membri e ovviare alla mancanza di sincronizzazione dei cicli di bilancio nazionali.
- Il secondo livello consisterebbe in **progetti specifici volti a sviluppare capacità comuni** sulla base della partecipazione volontaria degli Stati membri. Le decisioni di carattere finanziario e operativo relative ai progetti specifici e le relative modalità di finanziamento resterebbero in capo agli Stati membri partecipanti a ciascun progetto, secondo le norme stabilite a livello di struttura di coordinamento. Gruppi diversi di Stati membri potrebbero partecipare a vari progetti singoli.

³⁴ Ad esempio i droni, che potrebbero essere utilizzati per la sorveglianza delle frontiere.

³⁵ Nel periodo 2010-2014 gli Stati membri dell'AED hanno investito in media il 19,6% della spesa totale per i materiali in progetti collaborativi, ossia un importo di 7,56 miliardi di EUR all'anno, inferiore di 5,84 miliardi di EUR all'anno rispetto all'obiettivo concordato.

Lo sviluppo delle capacità comuni verrebbe finanziato mediante l'aggregazione dei contributi degli Stati membri che decidono di parteciparvi. In tal modo se ne garantirebbe il cofinanziamento costante nel tempo. Ciascun contributo si limiterebbe a singoli progetti definiti in via preliminare dagli Stati membri partecipanti. I progetti sarebbero quindi finanziariamente indipendenti e limitati nel tempo e nelle dimensioni, escludendo in tal modo ogni forma di responsabilità finanziaria incrociata tra i progetti.

Se necessario e concordato, la "struttura di coordinamento" e/o i singoli progetti possono essere utilizzati per l'emissione di strumenti di debito connessi al progetto. Tali strumenti potrebbero essere garantiti dagli Stati membri mediante specifiche linee di pagamento per i singoli progetti oppure mediante ulteriori garanzie/versamenti di capitali, a livello dei singoli progetti o della struttura di coordinamento. In quest'ultimo caso la struttura di coordinamento potrebbe essere dotata di una propria base di capitale³⁶.

I contributi nazionali al capitale della "sezione capacità" saranno considerati "misure *tantum*" nel quadro del patto di stabilità e crescita, il che significa che non appesantiranno i conti del risanamento strutturale di bilancio che dovrebbe essere realizzato dagli Stati membri. Lo stesso varrà per le garanzie, nella misura in cui si ripercuoteranno sul disavanzo e/o sul debito³⁷.

La Commissione è disposta a esaminare tutte le opzioni di finanziamento a carico del bilancio dell'UE alla "sezione capacità", nel rispetto dei trattati. Tale contributo potrebbe in particolare essere erogato per lo sviluppo tecnologico e la dimostrazione dei progetti, ivi compresi i prototipi. La Commissione valuterà inoltre la possibilità di sostenere studi di fattibilità e impianti di prova. Si potrebbe inoltre ricorrere al bilancio dell'UE per cofinanziare prodotti e tecnologie a duplice uso. Infine le spese amministrative relative a questa "sezione" potrebbero essere a carico del bilancio dell'Unione.

La Commissione è pronta a fornire consulenza tecnico-finanziaria a sostegno di questa "sezione"³⁸. È altresì opportuno prendere in considerazione l'esperienza degli Stati membri e i lavori in atto nel quadro dell'AED per la creazione di un meccanismo di finanziamento collaborativo.

In seguito al discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dal presidente Juncker e alla luce di ulteriori discussioni con le istituzioni dell'UE, è opportuno istituire un fondo europeo per la difesa. La Commissione propone il percorso seguente.

Per la "sezione ricerca":

- *previa approvazione del bilancio UE per il 2017 da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, la Commissione avvierà nel 2017 un'azione preparatoria, con una dotazione proposta di 25 milioni di EUR per il primo anno e una dotazione di bilancio complessiva prevista di 90 milioni di EUR nell'arco di tre anni;*

³⁶ Una struttura dotata di capitale a titolo permanente raggiungerebbe un duplice obiettivo: maggiore affidabilità creditizia della sezione e più ampia fungibilità delle singole emissioni di debito.

³⁷ Come chiarito, ad esempio, in relazione al fondo europeo per gli investimenti strategici nella comunicazione della Commissione "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita", 13 gennaio 2015, COM(2015) 12 final.

³⁸ Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia (causa C-370/12 del 27 novembre 2012, Pringle).

- *nell'ambito del quadro finanziario pluriennale post 2020, se gli Stati membri approveranno detta azione preparatoria la Commissione proporrà un apposito programma di ricerca nel settore della difesa con una dotazione stimata di 500 milioni di EUR all'anno.*

Per la "sezione capacità":

- *la Commissione lavorerà in stretta collaborazione con gli Stati membri e di concerto con l'Alta rappresentante, che agirà nella sua veste di capo dell'AED, all'ulteriore elaborazione delle modalità e della governance riguardanti la sezione capacità, al fine di sostenere gli Stati membri nello sviluppo congiunto di specifici progetti in materia di capacità;*
- *per dare un ordine di grandezza, questa finestra dovrebbe essere in grado di mobilitare circa 5 miliardi di EUR all'anno. Le prime misure dovrebbero essere prese nel 2017, anno in cui la Commissione avvierà immancabilmente uno studio esplorativo per precisare più accuratamente tale stima. Sulla base delle ulteriori discussioni con le altre istituzioni, la Commissione è pronta a promuovere lo sviluppo della "sezione capacità" e ne esaminerà tutte le opzioni di finanziamento a titolo del bilancio dell'UE, nel rispetto dei trattati. La Commissione è altresì pronta a fornire consulenza tecnico-finanziaria a sostegno di questa "sezione".*

3. La promozione degli investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa

Il fondo europeo per la difesa costituirà una misura decisiva per sostenere la competitività dell'industria europea della difesa. Sono tuttavia necessarie ulteriori azioni per permettere alla base industriale di difesa di rimanere innovativa e competitiva e, in ultima analisi, di poter soddisfare le esigenze europee in termini di capacità. Occorre prestare particolare attenzione anche alla promozione dell'accesso ai finanziamenti per le PMI e i fornitori non tradizionali e all'incentivazione degli investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa.

L'accesso delle PMI ai finanziamenti e gli investimenti nel settore della difesa

Le PMI e le imprese intermedie costituiscono, in molti Stati membri, la struttura portante del settore nazionale della difesa e il fulcro della base industriale di difesa europea e della catena del valore. Le PMI europee o le filiali dei maggiori produttori nel settore della difesa (gli appaltatori principali e i subappaltatori) propongono spesso beni o servizi a duplice uso in un'ampia gamma di settori³⁹. Allo stesso tempo esse costituiscono l'anello più vulnerabile della catena di approvvigionamento della difesa per quanto concerne l'accesso ai capitali freschi necessari per nuovi investimenti. L'innovazione e i cambiamenti tecnologici più drastici avvengono al di fuori dei grandi gruppi, nell'ambito di un ecosistema di start-up⁴⁰ e di PMI che non beneficiano dei finanziamenti necessari ad un'ulteriore espansione: ciò impedisce loro, in ultima analisi, di integrarsi in modo ottimale nelle catene di approvvigionamento della difesa. Spesso gli istituti finanziari scelgono di non sostenere le imprese nel settore della difesa a causa dei rischi connessi.

³⁹ Ad esempio l'energia, le telecomunicazioni e le TIC, l'industria automobilistica, i materiali, la chimica e il settore aeronautico e spaziale.

⁴⁰ Le tecnologie civili innovative potrebbero avere ripercussioni dirette sul settore militare (ad esempio, analisi dei megadati).

Nei limiti stabiliti dai trattati e dagli organi decisionali della Banca europea per gli investimenti (BEI), il gruppo BEI può fornire prestiti, garanzie e strumenti di capitale per l'espansione delle attuali attività a duplice uso, il che consentirebbe di sbloccare nuove opportunità per alcuni attori della catena di approvvigionamento della difesa, in particolare le PMI e le imprese a media capitalizzazione. Ciò potrebbe anche avere ripercussioni positive sugli intermediari finanziari nazionali e sulle banche di sviluppo. Alcuni strumenti finanziari dell'UE basati su prestiti della BEI, ad esempio il fondo europeo per gli investimenti strategici⁴¹ (FEIS) o il programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME), potrebbero coadiuvare le attività a duplice uso nel settore della difesa. Il FEIS potrebbe garantire le operazioni di finanziamento e di investimento della BEI o del FEI a sostegno degli obiettivi elencati nel regolamento sul FEIS anche per progetti connessi al settore della difesa.

Un ulteriore adeguamento dei criteri di prestito⁴² del gruppo BEI a favore del settore della difesa, nei limiti stabiliti dai trattati⁴³ e fatte salve le necessarie decisioni dei competenti organi della BEI, andrebbe a vantaggio degli Stati membri, la cui industria della difesa è composta principalmente da PMI.

La Commissione sosterrà, in seno agli organi decisionali della BEI, l'adeguamento dei criteri di prestito della BEI al settore della difesa, entro i limiti stabiliti dai trattati. La Commissione invita gli Stati membri ad appoggiare tale processo.

Il potenziamento del sostegno dei fondi UE agli investimenti nel settore della difesa

I fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) possono essere utilizzati dagli Stati membri nel settore della difesa purché essi contribuiscano agli obiettivi dei fondi in questione, al fine di i) cofinanziare progetti di investimento produttivo e ii) sostenere la modernizzazione delle catene di approvvigionamento della difesa. Le industrie della difesa possono contribuire alla realizzazione delle finalità e degli obiettivi fissati nell'ambito dei fondi SIE, ad esempio quelli di promozione dello sviluppo dell'economia regionale, che rappresenta un importante moltiplicatore degli investimenti per le competenze, l'occupazione e lo sviluppo tecnologico ed economico.

Gli investimenti nel settore della difesa che contribuiscono allo sviluppo regionale ai sensi dell'articolo 174 del TFUE possono beneficiare di aiuti a finalità regionale. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) può finanziare le attività di difesa e quelle a duplice uso nei campi della ricerca e dell'innovazione nell'ambito di una strategia di specializzazione intelligente a livello nazionale o regionale. La Commissione invita le autorità di gestione locali e regionali, responsabili della redazione dei bandi di accesso agli investimenti e delle procedure di selezione per i progetti di investimento, a sostenere le PMI e le imprese intermedie le cui attività riguardano anche le catene di approvvigionamento della difesa.

La Commissione promuoverà il cofinanziamento, tramite i fondi strutturali e d'investimento europei, dei progetti di investimento produttivo e della modernizzazione

⁴¹ Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – il Fondo europeo per gli investimenti strategici (GU L 169 dell'1.7.2015, pag. 1).

⁴² Cfr.: <http://www.eib.org/about/documents/excluded-activities-2013.htm>.

⁴³ Cfr. articolo 1 del protocollo n. 5 sullo statuto della Banca europea per gli investimenti.

delle catene di approvvigionamento nel settore della difesa, purché l'investimento rafforzi la coesione economica, sociale e territoriale. La Commissione, in coordinamento con gli Stati membri, promuoverà ulteriormente tali possibilità di finanziamento.

L'incentivo allo sviluppo di poli regionali di eccellenza

I poli regionali specializzati in settori industriali di nicchia (noti anche come "poli di eccellenza") consentono alle grandi imprese, alle PMI e ai centri di ricerca di lavorare in stretta vicinanza geografica al fine di accrescere la collaborazione nella R&S e perfezionarsi in un settore tecnologico specifico (ad esempio i motori per l'aviazione). Sebbene la decisione di privilegiare la creazione di poli regionali spetti ai responsabili delle amministrazioni locali e regionali, il finanziamento dell'UE (anche tramite la BEI) potrebbe portare alla realizzazione di progetti dimostrativi tecnologici di successo e allo sviluppo di partenariati industriali e scientifici tra le imprese e i centri di ricerca⁴⁴.

La Commissione ha altresì inaugurato la rete europea di regioni connesse nel settore della difesa⁴⁵ per sostenere le regioni dell'UE che dispongono di importanti e pertinenti risorse industriali e di ricerca e per condividere le migliori pratiche in materia di integrazione delle priorità di difesa nelle loro strategie di specializzazione intelligente. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a promuovere la creazione di poli regionali di eccellenza a beneficio del settore della difesa.

Il sostegno alle competenze nel settore della difesa

L'industria europea della difesa deve conservare le competenze fondamentali e acquisirne di nuove per essere in grado di fornire prodotti e servizi ad alta tecnologia per la difesa volti a soddisfare le esigenze di sicurezza e competere sul lungo periodo in un mercato globale. Le imprese si trovano tuttavia ad affrontare crescenti carenze di personale qualificato.

La difesa sarà un settore prioritario del programma generale costituito dalla nuova agenda per le competenze per l'Europa⁴⁶. La Commissione sosterrà inoltre la creazione, sotto l'egida dell'industria, di un'alleanza europea delle competenze in materia di difesa al fine di presentare una strategia settoriale per le competenze. L'alleanza contribuirà all'elaborazione e all'attuazione di soluzioni scalabili e sostenibili volte alla creazione di posti di lavoro e al soddisfacimento del fabbisogno di competenze. Questo obiettivo sarà realizzato mediante lo svolgimento di progetti pilota basati sugli strumenti COSME⁴⁷ ed Erasmus+⁴⁸. La Commissione prenderà in considerazione ulteriori misure atte a migliorare la base di conoscenze e innovazione sul duplice uso.

⁴⁴ Una particolare attenzione potrebbe essere dedicata ad aree prioritarie quali la sicurezza marittima, la cibersicurezza, i sistemi aerei a pilotaggio remoto e le comunicazioni satellitari.

⁴⁵ EDNR, www.endr.eu.

⁴⁶ COM(2016) 381 final.

⁴⁷ Regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014–2020) (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 33).

⁴⁸ Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 50).

Nell'ambito del "programma generale per la cooperazione settoriale sulle competenze" la Commissione europea sosterrà, a partire dal 2017, la cooperazione strategica tra i principali soggetti interessati nel settore della difesa.

4. Il rafforzamento del mercato unico della difesa

L'apertura del sostegno finanziario agli investimenti nel settore della difesa non può produrre risultati sostenibili senza un'efficiente industria della difesa operante in un autentico mercato unico che favorisca l'innovazione. Maggiori opportunità di finanziamento, se utilizzate in modo inefficace, non serviranno a produrre risultati significativi.

Maggiore concorrenza e una più grande apertura del mercato della difesa in Europa dovrebbero aiutare i fornitori a realizzare economie di scala, ottimizzare la capacità di produzione e abbassare i costi di produzione unitari, aumentando così la competitività dei prodotti europei sul mercato globale. La concorrenza dovrebbe interessare sia il livello degli appaltatori principali sia quello dei fornitori.

Verso un mercato europeo dei materiali per la difesa aperto e competitivo

Le due direttive sugli appalti e sui trasferimenti nell'UE sono state adottate al fine di migliorare il funzionamento del mercato della difesa e aumentare la concorrenza, tenendo conto al tempo stesso delle specificità del settore della difesa. Se pienamente attuate esse possono apportare un contributo significativo alla realizzazione dell'obiettivo di un mercato europeo dei materiali per la difesa integrato, aperto e competitivo. Tuttavia occorre fare molto di più al riguardo.

Dalle valutazioni delle due direttive emerge che esse sono in linea di massima adeguate allo scopo e che non è necessaria alcuna modifica legislativa in questa fase. Le valutazioni hanno tuttavia rivelato anche un certo numero di carenze alle quali occorre porre rimedio.

In particolare la valutazione della direttiva sugli appalti pubblici nel settore della difesa⁴⁹ indica che, sebbene il valore degli appalti pubblicati a livello dell'UE sia più che raddoppiato, una percentuale alquanto significativa di appalti nel settore della difesa è aggiudicata senza che venga applicata la normativa UE in materia di appalti pubblici⁵⁰. Ciò significa che con la direttiva attuale si potrebbero ancora realizzare ingenti risparmi di fondi pubblici e notevoli opportunità di creare posti di lavoro e generare crescita. Inoltre le autorità pubbliche ricorrono ancora, in una certa misura, a obblighi di compensazione o di concessioni in contropartita che possono provocare un clima di incertezza per l'industria. Infine vengono raramente applicate le disposizioni in materia di

⁴⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2009/81/CE relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori.

⁵⁰ Nel 2014 il 77,9% di tutti gli approvvigionamenti di materiali è avvenuto a livello nazionale, impedendo così ai paesi di beneficiare delle economie di scala. Fonte: pubblicazione AED sulla difesa, dati del 2014 e stime per il 2015.

subappalti stabilite dalla direttiva, che consentono alle autorità responsabili degli appalti di imporre all'aggiudicatario di subappaltare una parte dell'appalto a terzi tramite gara.

La Commissione si concentrerà sull'attuazione effettiva della direttiva, anche mediante azioni esecutive, e chiarirà l'interpretazione delle esclusioni previste dalla direttiva per coadiuvare le autorità responsabili degli appalti nell'applicazione delle norme: l'adozione della comunicazione sugli appalti da governo a governo è un primo passo in questa direzione. La Commissione rivedrà inoltre gli orientamenti sulle disposizioni in materia di subappalto al fine di conferire una maggiore flessibilità alle autorità responsabili degli appalti. Infine la Commissione fornirà orientamenti che incoraggino gli Stati membri ad avvalersi pienamente della flessibilità consentita dalla direttiva per quanto riguarda gli appalti in cooperazione.

La direttiva dell'UE sui trasferimenti introduce un sistema semplificato di licenze per i trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa, anche mediante licenze generali di trasferimento (LGT). La sua valutazione⁵¹ rivela che, nonostante il contributo positivo della direttiva ad una maggiore trasparenza e alla riduzione dei costi per le imprese, persistono tuttora sistemi diversi di licenze nei diversi paesi d'Europa, molto disomogenei per quanto concerne il contenuto delle LGT, gli obblighi nazionali in materia di certificazione delle imprese e l'utilizzo delle eccezioni. La maggior parte degli Stati membri non ha inoltre applicato le esenzioni concernenti l'obbligo di autorizzazione preventiva e i trasferimenti nell'ambito di programmi di collaborazione. La Commissione si concentrerà sull'attuazione effettiva della direttiva, anche mediante azioni esecutive. Parallelamente al presente piano d'azione vengono adottate due raccomandazioni volte ad incoraggiare il funzionamento armonizzato delle LGT e destinate alle forze armate e alle imprese certificate. In aggiunta la Commissione esaminerà più approfonditamente l'armonizzazione delle due rimanenti LGT, semplificherà ove possibile la certificazione e ne promuoverà la diffusione in tutti gli Stati membri.

La Commissione si concentrerà sull'attuazione effettiva di entrambe le direttive in materia di difesa, anche mediante azioni esecutive. A partire dall'adozione del piano d'azione, essa chiarirà l'interpretazione di determinate disposizioni della direttiva sugli appalti pubblici nel settore della difesa mediante l'adozione di note orientative nel 2017-18 e adotterà raccomandazioni per il funzionamento armonizzato delle licenze generali di trasferimento nel primo trimestre del 2018.

Il rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento

La sicurezza dell'approvvigionamento è un presupposto importante per la creazione di un autentico mercato unico della difesa ed è essenziale per i futuri programmi di cooperazione. Gli Stati membri devono essere certi che le consegne transfrontaliere non saranno perturbate. Incrementare la sicurezza dell'approvvigionamento a livello dell'UE implica rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri.

Determinate misure, quali ad esempio le condizioni di esecuzione degli appalti, possono contribuire a migliorare la fiducia reciproca tra gli Stati membri per quanto concerne i trasferimenti di prodotti per la difesa. La Commissione formulerà pertanto orientamenti

⁵¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Valutazione della direttiva 2009/43/CE che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

sulle misure che gli Stati membri possono adottare in forza della normativa UE in materia di appalti pubblici, al fine di rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento.

La Commissione sostiene l'iniziativa degli Stati membri, attraverso l'AED, di assumere un impegno politico volto ad agevolare i trasferimenti di prodotti per la difesa e a prestarsi reciproca assistenza in periodi di crisi. La Commissione prende atto della riluttanza degli Stati membri ad andare al di là di un siffatto impegno politico in questa fase e a concordare un regime di sicurezza dell'approvvigionamento a livello di UE.

Nell'ambito della strategia dell'UE per le materie prime⁵² la Commissione individuerà, basandosi sui risultati di un recente studio^{53 54}, le strozzature e i rischi connessi con l'approvvigionamento dei materiali necessari allo sviluppo di capacità fondamentali. I futuri programmi di ricerca dell'UE potrebbero inoltre essere impiegati per attenuare i rischi di approvvigionamento, anche ricorrendo alla sostituzione delle materie prime essenziali, in base ai lavori nel settore delle tecnologie abilitanti fondamentali (KET).

Infine i principi dell'economia circolare⁵⁵ della Commissione, ossia nuove soluzioni tecnologiche e nuovi modelli imprenditoriali caratterizzati da produzione, consumo e gestione dei rifiuti più sostenibili, dovrebbero essere applicati anche al settore della difesa, in cui l'efficienza delle risorse e la sicurezza dell'approvvigionamento assumono un'importanza crescente. Altri risparmi potenzialmente considerevoli potrebbero inoltre essere realizzati attraverso il ricorso più diffuso a misure di efficienza energetica e l'impiego di energie rinnovabili da parte delle forze armate dell'UE, grandi consumatrici di energia.

Il miglioramento dell'accesso al mercato transfrontaliero per le PMI nel settore della difesa

La promozione dell'accesso al mercato transfrontaliero e l'apertura delle catene di approvvigionamento sono elementi cruciali per un mercato europeo dei materiali per la difesa efficiente ed efficace e assicurano nel contempo il rispetto della libertà commerciale dell'appaltatore. Per quanto riguarda in particolare i subappaltatori, costituiti spesso da PMI, è necessario garantire un'equa possibilità di accesso alle catene di approvvigionamento nel settore della difesa, indipendentemente dalla loro ubicazione all'interno del mercato unico.

Questa problematica complessa non può essere risolta con interventi miracolosi: occorre realizzare progressi gradualmente. In base alla relazione del gruppo di esperti ad hoc che

⁵² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Garantire l'accesso alle materie prime per il futuro benessere dell'Europa - Proposta di partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime", COM(2012) 82 final.

⁵³ Pavel, C. e Tzimas, E., "Raw materials in the European defence industry" (*Le materie prime nell'industria europea della difesa*). Lussemburgo, Commissione europea, Centro comune di ricerca (JRC), 2016.

⁵⁴ Il berillio, ad esempio, è utilizzato nei missili, negli aerei da caccia, negli elicotteri e nei satelliti (in quanto sei volte più leggero e più resistente dell'acciaio).

⁵⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare", COM(2015) 614 final.

riunisce gli Stati membri e l'industria⁵⁶, la Commissione formulerà raccomandazioni per incoraggiare le autorità responsabili degli appalti ad agevolare la partecipazione transfrontaliera e delle PMI agli appalti nel settore della difesa⁵⁷ e per invitare gli appaltatori principali a concedere ai subappaltatori e alle PMI di tutti gli Stati membri la possibilità di accedere alle loro catene di approvvigionamento⁵⁸. Le raccomandazioni della Commissione dovrebbero essere integrate da strumenti volontari firmati dalle parti interessate, ivi compresi gli appaltatori principali e le associazioni di categoria.

Entro la fine del 2017 la Commissione adotterà raccomandazioni volte ad incoraggiare le autorità responsabili degli appalti ad agevolare la partecipazione transfrontaliera e delle PMI agli appalti nel settore della difesa e a facilitarne l'accesso alle catene di approvvigionamento della difesa.

La normazione e la valutazione della conformità

La certificazione e la normazione sono strumenti fondamentali per la cooperazione poiché rafforzano l'interoperabilità e portano a una riduzione dei costi. L'AED fornisce già sostegno agli Stati membri affinché sviluppino un approccio comune in materia di certificazione dell'aeronavigabilità mediante l'iniziativa per i requisiti relativi all'aeronavigabilità militare europea (EMAR).

La Commissione ha elaborato il concetto di "norme ibride" per i prodotti a duplice uso⁵⁹ al fine di sostenere la ricerca nel settore della sicurezza. Nell'attuare la comunicazione sulla cibersicurezza⁶⁰ la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e l'industria, sta elaborando un quadro europeo di certificazione⁶¹ e ha all'esame un programma di etichettatura su base volontaria per la sicurezza dei prodotti TIC. Alla luce delle sinergie tra i settori civile e militare, il settore della difesa potrebbe beneficiare di questi sviluppi.

La Commissione, l'AED e gli Stati membri⁶² hanno concordato la creazione di un nuovo meccanismo per monitorare e avviare l'elaborazione di norme in materia di difesa e

⁵⁶ Gruppo consultivo della Commissione europea sull'accesso transfrontaliero delle PMI agli appalti nel settore della difesa e della sicurezza, relazione finale e raccomandazioni.

⁵⁷ Ad esempio mediante la trasmissione tempestiva di informazioni circa i piani e le priorità a lungo termine, la pubblicità pre-appalto e l'elaborazione di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici volte ad agevolare la partecipazione transfrontaliera e delle PMI.

⁵⁸ Ad esempio tramite piani strategici trasparenti e a lungo termine, la pubblicità pre-appalto e rivolta ai subappaltatori, la prospezione e l'esplorazione dei mercati a livello dell'UE per individuare potenziali fornitori nei diversi Stati membri, un atteggiamento di trasparenza circa gli elementi transfrontalieri delle loro catene di approvvigionamento.

⁵⁹ Politica industriale della sicurezza - Piano d'azione per un'industria della sicurezza innovativa e competitiva, COM(2012) 417 final, luglio 2012.

⁶⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Rafforzare il sistema di resilienza informatica dell'Europa e promuovere la competitività e l'innovazione nel settore della cibersicurezza", 5 luglio 2016, COM(2016) 410 final.

⁶¹ In linea con la comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Strategia dell'Unione europea per la cibersicurezza: un ciber spazio aperto e sicuro", 7 febbraio 2013, JOIN(2013) 1 final.

⁶² Cfr.: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/materiel-standardisation>.

ibride. Un'opzione attualmente al vaglio è la possibile elaborazione di norme europee mediante i processi stabiliti dalle organizzazioni di normazione europee⁶³.

La Commissione prenderà in considerazione, nell'ambito delle sue competenze, il sostegno allo sviluppo delle norme che gli Stati membri hanno individuato come necessarie per i progetti di cooperazione nei settori prioritari.

5. L'ottimizzazione delle sinergie civili/militari in tutte le politiche dell'UE

Vi è altresì la necessità di rafforzare la coerenza e le sinergie tra le questioni di difesa e altri pertinenti settori e politiche dell'Unione, in modo da sfruttare appieno il valore aggiunto dell'UE.

In linea con la strategia spaziale per l'Europa, gli investimenti nelle capacità del settore spaziale consentiranno all'Europa l'accesso allo spazio e il suo uso in un contesto sicuro⁶⁴, garantendole libertà di azione e autonomia. La Commissione si è impegnata a garantire la protezione e la resilienza delle infrastrutture spaziali europee critiche sia civili che militari, mediante il potenziamento dell'attuale quadro di sostegno UE alla sorveglianza dello spazio e al tracciamento (SST)⁶⁵.

Come sottolineato nella strategia spaziale, i servizi spaziali possono anche rafforzare la capacità dell'Unione e degli Stati membri di affrontare le crescenti sfide in materia di sicurezza. La Commissione cercherà di ottimizzare le sinergie e la complementarità con le pertinenti attività del Centro satellitare dell'UE nel campo della sicurezza e della difesa nel settore spaziale.

Nel contesto attuale caratterizzato da minacce in evoluzione, la mancata corrispondenza tra le esigenze degli utilizzatori dei sistemi governativi di comunicazione satellitare (SATCOM) e le soluzioni tempestive e appropriate mette sempre più spesso in pericolo le operazioni e le infrastrutture relative a missioni cruciali per la sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Entro la fine del 2017 la Commissione elaborerà, in collaborazione con l'Alta rappresentante, l'AED e l'Agenzia spaziale europea, un'iniziativa volta a garantire servizi di comunicazione satellitare affidabili, sicuri e con un buon rapporto costi-benefici per le autorità nazionali e dell'UE che gestiscono missioni e infrastrutture critiche in materia di sicurezza.

Al fine di migliorare la capacità dell'UE di rispondere all'evoluzione dei problemi di sicurezza legati ai controlli di frontiera e alla sorveglianza marittima, la Commissione incrementerà le capacità di Copernicus⁶⁶ prendendo in considerazione i nuovi sviluppi tecnologici nel settore, la necessità di garantire un adeguato livello di sicurezza delle

⁶³ Regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla normazione europea (GU L 316 del 14.11.2012, pag. 12).

⁶⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2016) 705 final.

⁶⁵ Decisione n. 541/2014/UE del Parlamento e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce un quadro di sostegno alla sorveglianza dello spazio e al tracciamento (GU L 158 del 27.5.2014, pag. 227).

⁶⁶ Regolamento (UE) n. 377/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, che istituisce il programma Copernicus (GU L 122 del 24.4.2014, pag. 44).

infrastrutture e dei servizi, la disponibilità delle diverse fonti di dati e la capacità del settore privato di creare a lungo termine soluzioni adeguate.

La Commissione esaminerà il modo in cui Copernicus potrebbe rispondere a ulteriori esigenze di sicurezza anche nel settore della difesa. Nel 2018 essa rafforzerà i requisiti di sicurezza e potenzierà le sinergie con capacità di osservazione non spaziali.

Considerando l'importanza crescente del ciberdominio e la sua natura di duplice uso, è auspicabile ricercare sinergie tra gli sforzi di ciberdifesa e le politiche UE più generali in materia di cibersicurezza. La comunicazione congiunta sulla strategia per la cibersicurezza⁶⁷ stabilisce misure volte a rafforzare la ciberresilienza dei sistemi IT, ridurre il cybercrimine e rafforzare la politica internazionale dell'UE in materia di cibersicurezza e la ciberdifesa. È opportuno incrementare la formazione sulla cibersicurezza, tenendo conto dei lavori del Gruppo europeo di formazione e istruzione in materia di criminalità informatica e di altre attività analoghe.

Entro il 2018 la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, l'Alta rappresentante e altri organismi pertinenti dell'UE, lavorerà all'istituzione di una piattaforma di formazione e istruzione sulla cibersicurezza per affrontare l'attuale divario di competenze nella cibersicurezza e nella ciberdifesa.

Nel settore dell'aviazione il cielo unico europeo⁶⁸ (SES) e la ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo⁶⁹ (SESAR) sono incentrati su obiettivi che riguardano l'aviazione civile; per evitare ripercussioni negative sul settore della difesa, andrebbero tuttavia prese in considerazione anche le esigenze dell'aviazione militare. L'impiego di RPAS (droni) a fini di sicurezza ne presuppone l'effettiva integrazione nel sistema dell'aviazione basato, tra l'altro, sul coordinamento degli sforzi civili e militari, compresi i programmi di R&S. A tale riguardo il meccanismo di coordinamento civile/militare tra l'AED, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea e l'impresa comune SESAR dovrebbe contribuire a sfruttare in modo più efficace i risultati delle attività di ricerca militare nel contesto del programma SESAR 2020 e delle relative disposizioni e norme in materia di sicurezza.

Conformemente agli obiettivi della strategia UE per la sicurezza marittima⁷⁰, soluzioni basate sulle capacità a duplice uso possono garantire che le autorità civili e militari potrebbero entrambe beneficiare di tecnologie, prodotti e servizi pertinenti. Tali soluzioni sviluppate dall'industria della difesa potrebbero rivelarsi efficaci nell'affrontare temi inerenti alla sicurezza, quali la sorveglianza marittima, la gestione del rischio e la protezione delle infrastrutture strategiche.

⁶⁷ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Strategia dell'Unione europea per la cibersicurezza: un ciberspazio aperto e sicuro", 7 febbraio 2013, JOIN(2013) 1 final.

⁶⁸ Regolamento (CE) n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo (GU L 96 del 31.3.2004, pag. 1).

⁶⁹ Regolamento del Consiglio (UE) n. 721/2014, del 16 giugno 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 219/2007 relativo alla costituzione di un'impresa comune per la realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR) per quanto riguarda la proroga dell'impresa comune fino al 2024 (GU L 192 dell'1.7.2014, pag. 1).

⁷⁰ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, "Per un settore marittimo globale aperto e sicuro: elementi di una strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea", 6 marzo 2014, JOIN(2014) 9 final.

Entro il 2018 la Commissione elaborerà, in collaborazione con l'Alta rappresentante, l'AED e gli Stati membri, azioni specifiche volte a sostenere un programma coordinato a livello civile e militare per la ricerca in materia di sicurezza marittima nonché capacità interoperabili di sorveglianza marittima.

6. Conclusioni

Il presidente Juncker ha chiesto all'Europa di rafforzare la sua politica di difesa. L'Europa deve assumersi la responsabilità di proteggere i suoi interessi, i suoi valori e il modo di vivere europeo. Essa deve far fronte a sfide complesse in tema di sicurezza e nessuno Stato membro è in grado di farlo per conto proprio.

In questo contesto l'Unione europea può integrare gli sforzi nazionali e diventare di pieno diritto un importante garante della sicurezza. Il piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa⁷¹ dell'Alta rappresentante e le relative conclusioni adottate dal Consiglio, nonché il presente piano d'azione, sostengono lo sviluppo di capacità essenziali necessarie alla sicurezza dell'Unione e dei suoi cittadini. L'attuazione della dichiarazione congiunta UE-NATO contribuirà ad assicurare l'ulteriore complementarità con la NATO.

La Commissione istituirà, in stretta collaborazione con gli Stati membri e l'Alta rappresentante, che agirà anche nella sua veste di capo dell'AED, un gruppo direttivo di attuazione che si riunirà periodicamente per monitorare e agevolare i progressi relativi alle diverse azioni. Un primo incontro si terrà durante il primo trimestre del 2017. Verrà inoltre istituito un forum consultivo con l'industria europea della difesa per un migliore allineamento dell'offerta e della domanda.

La Commissione è pronta a impegnarsi a sostenere gli Stati membri ad un livello senza precedenti nel settore della difesa. Essa sfrutterà gli strumenti dell'Unione, compresi i finanziamenti UE, e tutte le potenzialità offerte dai trattati al fine di creare un'Unione della difesa.

L'adozione della presente comunicazione da parte della Commissione rappresenta tuttavia soltanto un primo passo. Sarà necessario un sostegno deciso degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE affinché si realizzino appieno le potenzialità del piano d'azione europeo in materia di difesa. La Commissione avvierà l'attuazione dell'ambizioso pacchetto di azioni contenuto nel presente documento. Alla luce di ulteriori discussioni con le altre istituzioni dell'UE la Commissione è inoltre pronta ad agevolare l'attuazione del fondo europeo per la difesa.

Quest'ultimo, fondato su un impegno deciso e condiviso degli Stati membri e delle istituzioni, potrà determinare un cambiamento di rotta verso una cooperazione europea rafforzata in materia di difesa e una maggiore solidarietà tra Stati membri.

⁷¹ Cfr. conclusioni del Consiglio "Affari esteri" del 14 novembre 2016.