



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.12.2007
SEC(2007) 1594

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**concernente la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti
all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa**

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO - SOMMARIO

{COM(2007) 765 definitivo}
{SEC(2007) 1593}

1. CONTESTO POLITICO

In passato la Commissione europea ha più volte richiamato l'attenzione sulle sfide a cui è confrontata l'industria della difesa in Europa, come pure sulla necessità di creare un mercato europeo delle attrezzature militari¹. Le iniziative prese dal 2004 dall'Agenzia europea per la difesa (AED) e dalla Commissione hanno sottolineato questa necessità. Il fatto che le licenze per trasferimenti tra Stati membri di prodotti destinati alla difesa siano soggette a vincoli sproporzionati è da tempo considerato uno dei principali ostacoli alla creazione di questo mercato.

Sul piano politico gli Stati membri, nonostante i 50 anni di integrazione europea, ancora non distinguono in maniera sistematica, per quanto riguarda il controllo delle esportazioni di prodotti destinati alla difesa, tra i trasferimenti verso un altro Stato membro e le esportazioni verso paesi terzi.

Sul piano economico, la frammentazione in mercati nazionali si dimostra sempre meno sostenibile. I vincoli di bilancio e l'aumento dei costi delle attrezzature militari concorrono a creare una situazione difficile per l'industria europea. La diagnosi è ormai largamente condivisa, in particolare dai ministeri della difesa rappresentati nell'Agenzia europea per la difesa: industrie della difesa efficienti e competitive richiedono maggiore integrazione e meno doppioni. La crescente interdipendenza tra le industrie della difesa esige che i trasferimenti siano facilitati.

2. QUESTIONI DI PROCEDURA E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Sulla scia della comunicazione del 2003, la Commissione si è basata su un primo studio, intitolato "*I trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti destinati alla difesa*"², che ha passato in rassegna gli ostacoli nazionali a tali trasferimenti, ne ha valutato i costi diretti e indiretti e ha indicato le possibili misure supplementari a livello comunitario.

La consultazione è stata avviata nel quadro della conferenza organizzata dalla Commissione europea in cooperazione con l'AED nel luglio 2005 sul tema "Industrie e mercato della difesa in Europa", durante la quale sono stati presentati i risultati dello studio. Una consultazione pubblica ha avuto luogo da marzo a settembre 2006 sulla base di un documento elaborato dalla Commissione. Sette Stati membri, dieci imprese e associazioni del settore, cinque ONG e tre altre organizzazioni hanno fatto conoscere il loro punto di vista. Una sintesi delle opinioni formulate è proposta nel sito Internet della Commissione².

Durante il periodo in cui si è svolta la consultazione, dal luglio 2005 al luglio 2007, la Commissione ha organizzato a Bruxelles sette seminari (quattro con gli Stati membri e tre con i rappresentanti dell'industria), che hanno permesso ai suoi servizi di ampliare e approfondire le loro conoscenze, di raccogliere il parere degli attori e degli Stati membri che non avevano partecipato alla consultazione e di valutare la praticabilità tecnica, economica e politica delle possibili opzioni di una futura iniziativa.

¹ COM(97) 583 del 12 novembre 1997 e COM(2003) 113 dell'11 marzo 2003.

² http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst_sp/defense_en.htm.

3. I TERMINI DELLA QUESTIONE

Ogni Stato membro applica le proprie leggi all'importazione, all'esportazione e al transito nel mercato interno dei prodotti destinati alla difesa. Il controllo sui movimenti di questi prodotti è per tutti i governi democratici di vitale importanza sul piano della sicurezza e ne coinvolge la responsabilità giuridica e/o politica. Inoltre, la valutazione che la società civile dà delle credenziali offerte dai paesi di destinazione in fatto di diritti dell'uomo e di democrazia accresce sempre più l'esigenza di una disciplina rigorosa ed efficace delle esportazioni³.

I sistemi di licenza *ex-ante* sono al centro di questi sistemi di controllo. Tutti gli Stati membri applicano sostanzialmente uno o più di questi tre principali tipi di licenze:

- la licenza individuale, corrispondente a un'autorizzazione rilasciata da un'autorità nazionale su richiesta di un singolo fornitore individuale per un solo trasferimento a un solo destinatario;
- la licenza globale, corrispondente a un'autorizzazione rilasciata da un'autorità nazionale su richiesta di un singolo fornitore per uno o più trasferimenti a uno o più destinatari;
- la licenza generale, un'autorizzazione sancita da un atto amministrativo o legislativo di portata generale, che consente a ogni esportatore di trasferire merci controllate verso determinate destinazioni; merci e destinazioni sono specificate nella licenza.

I sistemi nazionali di licenza variano sensibilmente quanto ad ambito, autorità competenti, procedure e tempi. Comportano per le imprese rilevanti oneri amministrativi e richiedono tempi lunghi. I costi degli oneri amministrativi e i costi indiretti che ne derivano sono stati stimati rispettivamente in 433 milioni e 2,73 miliardi di euro all'anno.

Questa variegata molteplicità di norme che regolamentano il rilascio delle licenze e gli oneri amministrativi che ne derivano sono palesemente sproporzionati rispetto alle reali necessità di controllo, dato che le domande di licenze per trasferimenti intracomunitari non sono quasi mai respinte (ogni anno sono rilasciate circa 11 500 licenze e dal 2003 non una sola domanda è stata ufficialmente respinta).

Inoltre, sia gli operatori del settore, sia le autorità nazionali riconoscono che la complessità della regolamentazione ostacola la creazione di una base industriale e tecnologica per la difesa in Europa e compromette la sicurezza delle forniture tra Stati membri:

- per l'industria la necessità di sottostare a sistemi nazionali diversi impedisce l'ottimizzazione delle catene di fornitura. Per evitare procedure lunghe, costose e incerte, le imprese tendono infatti a preferire fornitori nazionali. Questo ostacola la specializzazione delle industrie europee della difesa e riduce la possibilità di economie di scala. Inoltre, le imprese che operano su scala europea non possono trarre pienamente profitto dall'integrazione transfrontaliera fintanto che i trasferimenti tra un'impresa e la sua filiale

³ Adottato nel 1998, il codice di condotta dell'UE in materia di esportazione di armamenti si basa su otto criteri comuni e prevede un meccanismo di consultazione e di notifica dei rifiuti. L'adozione di questo codice ha segnato una fase qualitativamente nuova nell'elaborazione di un orientamento comune dell'UE in materia di esportazioni di armamenti, come elemento importante della politica estera e di sicurezza comune.

situata in un altro Stato membro restano soggetti a procedure di autorizzazione lunghe e complesse.

- un'amministrazione pubblica di uno Stato membro che intenda acquistare attrezzature militari da un fornitore di un altro Stato membro nell'Unione non può avere la certezza che le licenze d'esportazione saranno rilasciate. Anche se difficilmente la concessione della licenza è rifiutata, la possibilità "teorica" che questo avvenga induce gli Stati membri a rivolgersi di preferenza, per l'acquisto di attrezzature militari sensibili, ai produttori nazionali piuttosto che ai loro concorrenti europei, anche se questi possono offrire condizioni più vantaggiose.

Vi sono stati accordi e iniziative bilaterali o multilaterali miranti a semplificare i trasferimenti di prodotti destinati alla difesa su base interstatale. Anche l'iniziativa più importante, la lettera di intenti e il successivo accordo quadro di Farnborough sottoscritto dai sei Stati membri principali produttori di armamenti (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Italia e Svezia), ha avuto finora risultati piuttosto scarsi. Dal canto suo, l'AED non ha alcuna attribuzione per quanto riguarda i trasferimenti.

4. OBIETTIVI

L'obiettivo di fondo della Commissione è la creazione nell'Unione europea di un mercato delle attrezzature per la difesa aperto e competitivo. Perché tale mercato possa funzionare, occorre un quadro normativo coerente nei vari campi interessati, come gli appalti e i trasferimenti. Per salvaguardare gli interessi degli Stati membri in fatto di sicurezza, il quadro normativo deve tener conto della natura specifica delle attrezzature per la difesa (importanza strategica ed esigenze di sicurezza delle forniture e dell'informazione).

Questo obiettivo generale si iscrive anche nel contesto più ampio dell'agenda di Lisbona, in quanto contribuisce allo sviluppo di una base tecnologica e industriale competitiva della difesa in Europa, che può a sua volta fornire un sostegno alla politica estera e di sicurezza comune (PESC).

L'obiettivo specifico perseguito dalla Commissione è quello di facilitare i trasferimenti all'interno della Comunità dei prodotti destinati alla difesa, riducendo la complessità (e il conseguente onere amministrativo) derivante dall'attuale pluralità di regimi nazionali di licenze. Questo obiettivo specifico è pertanto complementare a quello della futura direttiva sugli appalti pubblici nel campo della difesa. Se il trasferimento di prodotti destinati alle forze armate degli Stati membri dell'Unione sarà agevolato, i committenti potranno contare su una maggiore prevedibilità e quindi su una maggiore sicurezza delle forniture, il che permetterà di ridurre la loro riluttanza agli acquisti transfrontalieri. Per i produttori di altri Stati membri sarà più facile "dimostrare" la loro capacità di rispettare i termini di fornitura.

5. LE OPZIONI

Sono state prese in considerazione cinque opzioni .

<u>Opzione 1</u>	Nessuna azione (nessun cambiamento rispetto alla situazione attuale)
<u>Opzione 2</u>	Misure di carattere non legislativo, in forma di comunicazione interpretativa sull'articolo 296 o di misure destinate a creare fiducia
<u>Opzione 3</u>	Liberalizzazione completa di tutti i trasferimenti di prodotti destinati alla difesa
<u>Opzione 4</u>	Gestione dei trasferimenti intracomunitari a livello dell'UE mediante un'agenzia
<u>Opzione 5</u>	Semplificazione e ravvicinamento dei regimi nazionali di licenza. La semplificazione può riguardare: <ul style="list-style-type: none">– il tipo di licenza (3 sotto-opzioni: A1 = solo licenze generali, A2 = solo licenze globali, A3 = combinazione di licenze generali e globali);– le garanzie da fornire riguardo all'affidabilità dei destinatari (3 sotto-opzioni: B1 = nessuna certificazione UE per le imprese, B2 = certificazione obbligatoria, B3 = certificazione per il ricevimento di trasferimenti nell'ambito di una licenza generale);– le garanzie da fornire riguardo alla gestione della riesportazione a paesi terzi (2 sotto-opzioni: C1 = obblighi di informazione e sanzioni, C2 = sistema di tracciabilità basato su una banca dati centralizzata).

Secondo il principio dell'analisi proporzionata, le opzioni 2, 3 e 4 sono state esaminate, ma non sottoposte a un'analisi d'impatto più dettagliata perché ritenute inadatte a realizzare efficacemente gli obiettivi perseguiti o non realistiche dal punto di vista dell'accettabilità politica. Un'analisi d'impatto completa è stata effettuata per l'opzione "nessun cambiamento" e per ciascuna sotto-opzione della semplificazione legislativa.

Dalla consultazione delle parti interessate è emerso che l'elenco comune delle attrezzature militari del Consiglio costituisce per tutti gli Stati membri un punto di riferimento nel quadro del codice di condotta dell'UE per le esportazioni di armamenti. Questo elenco è stato quindi considerato come una base naturale cui riferirsi nel definire l'ambito di ogni misura legislativa.

6. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Opzione 1: nessuna azione dell'UE

L'assenza di un'azione a livello comunitario riguardante i trasferimenti intracomunitari dei prodotti destinati alla difesa non implica necessariamente il mantenimento dello *status quo*. Alcuni Stati membri continueranno probabilmente a riesaminare, per semplificarli, i rispettivi sistemi di licenza e le iniziative (in corso o future) prese su base interstatale potranno contribuire a facilitare i trasferimenti tra i paesi partecipanti.

Data la difficoltà che si constata per estendere tali accordi a nuovi paesi, la discriminazione potenziale tra gli Stati membri che vi partecipano e quelli che non vi partecipano si manterrebbe, nel migliore dei casi, o si amplierebbe. Questa situazione impedirebbe di sfruttare pienamente le competenze specifiche esistenti in Europa (in particolare nei nuovi Stati membri). Gli Stati membri esclusi dagli accordi continueranno a essere scarsamente incentivati ad acquistare prodotti destinati alla difesa europei sia perché le loro imprese (prevalentemente PMI) saranno meno integrate in grandi programmi di difesa, sia perché la sicurezza delle forniture sarà minore rispetto a quella offerta da paesi terzi.

A medio e lungo termine l'industria europea, privata dei vantaggi di una cooperazione e di un'integrazione più strette, perderà competitività e rischia di vedersi confinata a un ruolo marginale, con una produzione destinata a una clientela essenzialmente non europea, compromettendo così la sua capacità di contribuire in maniera autonoma alla politica europea di sicurezza e di difesa. L'esclusione dai settori del mercato che presentano il massimo valore aggiunto avrebbe inoltre ripercussioni nefaste sulla redditività delle imprese europee, che avrebbero in tal modo difficoltà ad attrarre investimenti. L'erosione progressiva della competitività dell'industria della difesa avrebbe inevitabilmente conseguenze negative per il livello e per la qualità dell'occupazione di questo settore.

Opzione 5: semplificazione e ravvicinamento dei sistemi nazionali di licenza

È risultato chiaramente dalla consultazione che il grado di salvaguardia degli interessi di sicurezza oggi generalmente assicurato deve essere mantenuto. Concretamente, questo significa che qualsiasi semplificazione o facilitazione dei trasferimenti intracomunitari deve essere accompagnata da misure che creino un clima di fiducia reciproca, in particolare per quanto riguarda la possibilità di riesportazione dei prodotti verso paesi terzi. I costi e l'efficacia delle varie sotto-opzioni summenzionate per quanto riguarda i mezzi di semplificazione (tipo di licenza) e le garanzie (certificazione e controllo delle riesportazioni) sono stati analizzati dettagliatamente.

La conclusione cui è giunta l'analisi è che un regime europeo basato su licenze globali e generali costituirebbe il compromesso più adeguato tra gli obiettivi di efficienza (facilitare realmente i trasferimenti intracomunitari di prodotti destinati alla difesa) e la flessibilità di cui gli Stati membri devono disporre per poter introdurre particolari restrizioni alla riesportazione o all'uso finale dei prodotti più sensibili.

La certificazione comunitaria delle imprese destinatarie sembra costituire un mezzo efficace per instaurare rapporti di fiducia reciproca a un costo marginale minimo. Poiché però una certificazione obbligatoria potrebbe avere effetti sproporzionati (specie per le PMI), la sotto-opzione che correla la certificazione al vantaggio derivante dalla possibilità di fruire di una licenza generale è sembrata una soluzione efficace, in grado di offrire garanzie sufficienti a indurre gli Stati membri a far uso nella maggior misura possibile delle licenze meno onerose. Le garanzie che offre l'acquisto, da parte degli Stati membri dell'Unione europea, di prodotti destinati alle rispettive forze armate (ossia di prodotti i cui utilizzatori finali sono gli Stati membri) permettono di applicare alle commesse pubbliche il regime della licenza generale.

Per quanto riguarda il controllo delle riesportazioni, infine, un sistema informatizzato di tracciabilità con un doppio controllo comporterebbe evidentemente nuovi obblighi assai gravosi per le imprese e per le amministrazioni. Una regolamentazione di tipo più usuale che preveda obblighi di informazione *ex post*, associata a misure di controllo efficaci, è quindi considerata più idonea al raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Sommando i benefici netti, in termini di riduzione degli oneri amministrativi, stimati per ciascuna delle sotto-opzioni, si ottiene una cifra compresa **tra 190 e 405 milioni di euro all'anno**. Ancor più significativi appaiono i benefici indiretti derivanti da una semplificazione dei trasferimenti in grado di contribuire al buon funzionamento del mercato europeo delle attrezzature di difesa e alla costruzione di un'efficiente base industriale e tecnologica europea di difesa, che si stimano assai superiori ai benefici netti diretti.

Sul piano sociale le ripercussioni dirette dovrebbero essere minime, ma quelle indirette saranno probabilmente ben più rilevanti. Il rafforzamento di una base industriale e tecnologica paneuropea della difesa potrebbe, nel breve periodo, portare a una razionalizzazione delle strutture e, di conseguenza, a tagli di posti lavoro in programmi ridondanti e in imprese poco competitive. Una ristrutturazione è tuttavia indispensabile perché l'industria europea della difesa possa seguire il ritmo dell'evoluzione tecnologica e in tal modo far fronte alla concorrenza dei nuovi attori del mercato ed evitare che si accresca il divario tecnologico che la separa dai suoi concorrenti più avanzati. Questo scenario è quindi quello che meglio si presta a garantire nel lungo periodo il mantenimento o lo sviluppo dell'occupazione in termini di quantità e di qualità.

Infine, in questa eventualità non si avrebbero effetti avvertibili sull'ambiente.

7. VERIFICA E VALUTAZIONE

Spetterà agli Stati membri applicare e fare applicare gli strumenti comunitari destinati a facilitare i trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti destinati alla difesa. Per far questo, dovranno dotarsi di normative appropriate, ad esempio per quanto riguarda la certificazione e le licenze generali e globali. Le disposizioni nazionali di attuazione dovranno essere oggetto di un'adeguata verifica da parte dei servizi della Commissione, intesa da una parte ad assicurarne la conformità alle norme comunitarie e dall'altra ad organizzare scambi di informazioni tra gli Stati membri, all'insegna della trasparenza, atti a creare rapporti di fiducia.

A medio termine, la Commissione valuterà il funzionamento del nuovo regime comunitario semplificato, considerando con particolare attenzione i costi amministrativi.

Poiché la durata di impiego delle attrezzature per la difesa è piuttosto lunga, non sono da prevedersi nell'immediato cambiamenti nella prassi delle commesse pubbliche né una riorganizzazione delle catene di fornitura industriali. Il miglioramento della sicurezza resta una percezione soggettiva e il tempo è quindi un fattore essenziale nell'instaurazione della fiducia reciproca. I benefici indiretti della facilitazione dei trasferimenti intracomunitari dei prodotti destinati alla difesa si potranno perciò risentire soltanto a lungo termine. Una valutazione di questi più ampi effetti macroeconomici dovrà dunque essere effettuata sulla stessa scala temporale, probabilmente non prima che siano trascorsi cinque anni dalla messa in applicazione dello strumento comunitario.