

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Attuazione della strategia dell'Unione in materia d'industria connessa con la difesa»

(98/C 284/18)

La Commissione, in data 4 dicembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Mobbs, in data 3 giugno 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 2 luglio 1998, nel corso della 356^a sessione plenaria, con 68 voti favorevoli, 20 contrari e 17 astensioni, il seguente parere.

1. Conclusioni

1.1. L'espressione di una volontà politica europea di creare una politica estera e di sicurezza comune (PESC) ed il riconoscimento dell'industria della difesa europea in quanto componente vitale di tale politica sono esigenze molto sentite.

1.2. L'armonizzazione delle esigenze operative rappresenta un requisito essenziale per progredire verso un mercato europeo del materiale per la difesa. È nel contempo necessario armonizzare le procedure di acquisizione, le regolamentazioni e le norme relative al materiale per la difesa. Anche l'istituzione di un'agenzia europea per gli armamenti che gestisca le attività comuni presenterebbe ovviamente dei vantaggi.

1.3. Per conservare una reale capacità operativa le forze armate europee hanno bisogno di materiale a tecnologia avanzata che presenti un buon rapporto costo/efficacia e che risulti comunque abbordabile per gli Stati. L'Europa non dovrebbe diventare dipendente da paesi terzi nel settore del materiale per la difesa, e ciò per motivi politici, tecnici ed economici. È dunque essenziale mantenere in Europa un'industria della difesa moderna, efficiente e competitiva perché costituisca una componente vitale dei suoi dispositivi di sicurezza.

1.4. Per conservare la capacità delle industrie europee della difesa di sostenere una futura PESC europea va creato un mercato europeo del materiale per la difesa, che rappresenterà le basi su cui le industrie europee della difesa potranno affrontare la razionalizzazione transnazionale per mantenere la loro competitività globale.

1.5. Il funzionamento di un mercato europeo del materiale per la difesa presuppone l'accettazione di un'interdipendenza industriale/tecnologica e la sicurezza dell'approvvigionamento fra gli Stati.

1.6. A lungo termine il mantenimento delle basi tecnologiche e industriali della difesa europea richiederà l'identificazione delle tecnologie di punta critiche necessarie allo scopo. Sarà inoltre necessario il supporto garantito da un processo di R&S gestito e finanziato a livello centrale e basato sulla collaborazione. La prima fase, recentemente completata, dello «Science and Technology Study» del GAEO costituisce un esempio del tipo di attività necessaria.

1.7. I governi degli Stati membri devono intraprendere ora azioni positive che affermino la volontà politica europea di sviluppare una PESC, di fissare obiettivi e di consentire la ristrutturazione e la razionalizzazione dell'industria europea della difesa. Se non sono pronti o capaci di agire in tal senso, dovranno assumersi la piena responsabilità del prolungato declino del settore e della crescente dipendenza dell'Europa da fonti di approvvigionamento alternative di materiale per la difesa. Il fatto che vari governi abbiano riconosciuto i problemi dell'industria della difesa e stiano cominciando ad intraprendere azioni fattive per coadiuvare la ristrutturazione industriale in Europa costituisce uno sviluppo incoraggiante.

2. Il quadro generale

2.1. Fino a poco tempo fa le industrie connesse con la difesa hanno rappresentato un settore industriale in cui la Comunità non è stata particolarmente attiva. Ciò è dipeso dal fatto che i singoli Stati membri hanno considerato la difesa e le questioni legate alla sicurezza nazionale come ambiti rientranti nella sovranità degli Stati nazionali, in base a un'interpretazione piuttosto estensiva dell'Articolo 223 del Trattato.

2.2. Nel gennaio del 1996 la Commissione ha emesso la prima comunicazione esaustiva riguardante le sfide

poste all'industria legata alla difesa ⁽¹⁾, su cui il Comitato ha adottato un parere nel marzo del 1997 ⁽²⁾.

2.3. Sebbene il presente parere non affronti le questioni particolareggiate trattate dal documento originale della Commissione, è opportuno rammentare le preoccupazioni fondamentali della Commissione nonché quelle del Comitato.

2.3.1. La fine della guerra fredda e la disgregazione del blocco sovietico hanno portato ad un cambiamento progressivo del contesto legato alla difesa. Lo scenario che determinava le esigenze della difesa è cambiato, ed i governi si sono dovuti adeguare ai conseguenti effetti, sia da un punto di vista operativo sia dal punto di vista dell'industria della difesa europea.

2.3.2. L'industria europea connessa con la difesa deve inoltre misurarsi con un contesto politico ed economico in continuo cambiamento, che richiede risposte non limitate al livello nazionale. Per motivi commerciali le singole imprese, di fronte ai tagli ai bilanci della difesa ed alla forte concorrenza internazionale, hanno già fatto ricorso ad ampie ristrutturazioni, con la conseguente perdita di posti di lavoro. È in particolare la frammentazione del mercato europeo del materiale per la difesa ad ostacolare notevolmente l'attuazione di una strategia veramente europea per il settore.

2.3.3. I governi devono far fronte al difficile compito di mantenere un equilibrio fra la necessità politica di un'industria forte e tecnicamente competente ed indipendente, che rimane una condizione imprescindibile per una vera politica estera e di sicurezza comune (PESC), e la necessità di trarre un beneficio economico dall'attenuarsi della minaccia militare per operare economie nel settore della difesa a vantaggio della soluzione di altri problemi prioritari, sul fronte sociale e ambientale.

2.3.4. Nel parere citato in precedenza il Comitato ha invitato la Commissione a considerare i legami del settore con le politiche di sicurezza e di difesa, il modo in cui sono organizzate la R&ST e la produzione, nonché la dipendenza dai ministeri della Difesa in quanto acquirenti. Oltre a ciò, allo scopo di mantenere i livelli occupazionali e tecnologici in un momento in cui la domanda nel mercato della difesa è in calo, vanno accelerate la riconversione e la diversificazione e va

dedicata attenzione al potenziale delle attività destinate al duplice uso.

2.4. Nel settembre del 1997 la Commissione ha emesso una comunicazione riguardante l'industria aerospaziale europea ⁽³⁾. È opportuno notare, per inciso, che nel dicembre del 1996 la Commissione ha anche emesso una comunicazione riguardante lo spazio ⁽⁴⁾. Il Comitato ha adottato i relativi pareri nel gennaio del 1998 ⁽⁵⁾.

2.5. Tutte le comunicazioni citate sono tempestive in quanto le aziende interessate sono spesso le stesse, le tecnologie impiegate hanno molti punti in comune ed i problemi che si riscontrano in un mercato concorrenziale sono spesso simili, anche se il profilo della clientela e le condizioni del mercato stesso differiscono.

3. Posizione attuale

3.1. La prima comunicazione della Commissione sull'industria legata al settore della difesa (ibid. nota 1) è stata pubblicata nel gennaio 1996, prima della Conferenza intergovernativa. Sfortunatamente il Trattato di Amsterdam, firmato nel luglio del 1997, non contiene decisioni chiare sulle questioni legate alla PESC. Per tale motivo l'industria europea della difesa rimane in generale divisa in comparti e frammentata, con piccole strutture aziendali, incapaci di adeguarsi ai necessari processi di concentrazione e di razionalizzazione. Malgrado la ristrutturazione industriale in atto, che interviene principalmente a livello regionale e interessa ben poco il management transnazionale, questo settore non dispone di un'unica base convenuta a livello politico per procedere a quel riassetto globale che è necessario affinché il settore possa essere competitivo sul mercato mondiale. Tutto ciò è particolarmente importante per la concorrenza con l'industria della difesa statunitense, in cui si è verificata un'ampia e rapida ristrutturazione con il «*sostegno aperto e concreto dell'amministrazione pubblica*» ⁽⁶⁾.

3.2. Date le attuali pressioni commerciali causate dal calo della domanda di prodotti militari, è indispensabile che l'industria della difesa europea attui una razionaliz-

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione: Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa: contributo per un'azione a livello europeo COM(96) 10 def.

⁽²⁾ Parere del CES: GU C 158 del 26.05.1997, pag. 32.

⁽³⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni «L'industria aerospaziale europea: rispondere alla sfida mondiale».

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: l'Unione europea e lo spazio: promuovere le applicazioni, i mercati e la competitività dell'industria.

⁽⁵⁾ Pareri del CES del 28 gennaio 1998 — GU C 95 del 30 marzo 1998, pagg. 6 e 11.

⁽⁶⁾ COM(97) 583 def., punto 1, (II contesto), terzo capoverso.

zazione ed una ristrutturazione se vuole mantenere la propria competitività in futuro. Attualmente questa razionalizzazione e ristrutturazione viene intrapresa come risposta alle pressioni commerciali, senza che venga necessariamente tenuto conto delle più ampie esigenze strategiche future dei singoli Stati membri e dell'intera Unione europea.

3.3. Negli ultimi 25 anni l'industria della difesa europea ha concentrato le sue iniziative di collaborazione, che ha assunto la forma di programmi e progetti individuali in cui gli Stati hanno condiviso le responsabilità riguardanti gestione, costi, sviluppo e produzione. Ciò ha tuttavia dato luogo a strutture che non sono risultate né efficaci dal punto di vista commerciale né convenienti sotto il profilo dei costi. Ad esempio, pur accogliendo con favore l'annuncio secondo cui s'intende procedere alla produzione dell'«Eurofighter», si deve tuttavia riconoscere che il progetto nell'approccio di un programma mirato a creare una cooperazione o un consorzio che era stato varato negli anni '80, cioè molto prima che gli Stati membri e la Commissione iniziassero a considerare seriamente le future dimensioni e forma dell'industria europea della difesa. Futuri grandi progetti europei di questo genere richiederanno una gestione centralizzata secondo criteri commerciali: un esempio delle nuove organizzazioni industriali che si renderanno necessarie è costituito dal consorzio per l'Airbus militare, che viene proposto per costruire il «Future Large Military Aircraft» (FLA), il futuro grande aeromobile europeo.

3.4. L'esortazione a ristrutturare le industrie elettroniche aerospaziali e della difesa europee, formulata nel dicembre del 1997 dai leader di Francia, Germania e Regno Unito, è stata la prima mossa politica verso una posizione che consentirà alle industrie europee di avviare la necessaria ristrutturazione. Va tuttavia riconosciuto che, se tutti gli Stati membri non modificheranno radicalmente le politiche e non converranno una PESC omogenea e tutto ciò che questo comporta, molti dei problemi del settore della difesa non troveranno soluzione e qualunque iniziativa a livello industriale non avrà molte possibilità di registrare dei successi. Se il settore vuole mantenere l'attuale competitività sul mercato mondiale del materiale per la difesa, il tempo a disposizione è limitato. Come affermato dal Comitato nel parere sull'industria aerospaziale europea (ibid. nota 3), al punto 3.15, «il rilancio in questi settori potrà avvenire solo se gli Stati membri si impegneranno a fondo in direzione univoca, accettando di darsi obiettivi economici comuni e mettendo a disposizione i loro strumenti».

3.5. Accanto al Consiglio e alla Commissione, ovvero all'UE, esistono molte altre organizzazioni interessate alle industrie europee connesse con la difesa, ovvero ne

è stata proposta la creazione. Qui di seguito elenchiamo le principali assieme ad una breve descrizione del rispettivo ruolo. Ulteriori informazioni figurano nell'allegato 2 (appartenenza) e nell'allegato 3 (collegamenti) del parere.

3.5.1. NATO: Non si giudica necessario fornire ulteriori precisazioni in proposito nel presente parere.

UEO (Unione dell'Europa occidentale): organizzazione che si occupa di questioni legate alla sicurezza e alla difesa. È stata creata con l'accordo di Parigi, firmato nell'ottobre 1954, che modificava il Trattato di Bruxelles del 1948. L'UEO occupa un ruolo centrale fra l'UE e la NATO, essendo l'unica organizzazione in grado di condurre operazioni militari nei settori umanitario, del mantenimento della pace e della gestione delle crisi.

GAEO (Gruppo «Armamenti dell'Europa occidentale»): organismo responsabile del coordinamento delle attività di cooperazione nel settore degli armamenti nell'ambito dell'UEO.

Il GAEO ha i seguenti obiettivi:

- un uso più efficiente delle risorse, fra l'altro tramite una maggiore armonizzazione delle esigenze operative;
- l'apertura dei mercati nazionali dei materiali di difesa alla concorrenza transfrontaliera;
- il rafforzamento delle basi tecnologiche e industriali della difesa europea;
- la cooperazione nel settore della R&S.

La OAEO (Organizzazione degli armamenti dell'Europa occidentale), creata nel novembre 1996, è un nuovo organismo sussidiario dell'UEO. È il primo organismo europeo nel settore degli armamenti ad essere creato con una personalità giuridica internazionale. Esso fornisce un quadro giuridico alle attività di cooperazione in materia di armamento designate dai ministri del GAEO.

L'OCCAR (Organismo congiunto di cooperazione in materia di armamento). Poiché non sussistono tuttora le condizioni per creare una vera agenzia europea per gli armamenti, i governi di Francia, Germania, Italia e Regno Unito hanno deciso di istituire l'OCCAR come fase intermedia nel processo di creazione di tale agenzia. Suoi principali obiettivi sono:

- introdurre nuove procedure ottimizzate di gestione dei programmi;
- armonizzare le esigenze operative;
- dare impulso agli sforzi mirati ad una maggiore competitività dell'industria europea e delle basi tecnologiche nel settore degli armamenti;
- rafforzare la cooperazione industriale;
- garantire, nel breve e medio termine, il sostegno delle forze armate in ogni circostanza.

EAA (Agenzia europea per gli armamenti). La dichiarazione relativa all'Unione dell'Europa occidentale, allegata al Trattato di Amsterdam, prevede l'istituzione di un'agenzia europea per gli armamenti come possibile mezzo di futura cooperazione in materia di armamenti nell'ambito dell'UEO.

4. La comunicazione della Commissione

4.1. La comunicazione della Commissione del dicembre 1997 ribadisce le preoccupazioni già espresse nella comunicazione del gennaio 1996 (ibid. nota 1) e osserva che la situazione sta peggiorando per aspetti come l'occupazione e lo squilibrio commerciale con gli Stati Uniti. La Commissione ritiene che vada creato un mercato europeo integrato dei prodotti della difesa ricorrendo a tutti gli strumenti disponibili, e propone un approccio globale per attuare tale strategia:

- un progetto di posizione comune relativa all'elaborazione di una politica europea dell'armamento. Inizialmente questa riguarderà in particolare i trasferimenti intracomunitari (di prodotti connessi con la difesa), gli appalti pubblici e le disposizioni comuni in materia doganale;
- un piano d'azione per l'industria legata al settore della difesa. Tale piano descrive settori in cui si considera necessario agire immediatamente e per i quali la Commissione elaborerà proposte dettagliate.

4.1.1. La Commissione considera queste due azioni complementari e intende procedere con le due contemporaneamente.

4.2. Quanto al piano d'azione, la Commissione, senza attendere la definizione di un nuovo contesto istituzionale, propone d'intraprendere subito azioni mirate a difendere le basi tecnologiche e industriali del settore. Essa intende sviluppare proposte d'azione più dettagliate in questi settori ed invita le industrie europee collegate al settore della difesa e le altre parti interessate a collaborare all'attuazione del piano d'azione.

4.3. La comunicazione della Commissione comprende come Allegato I un «Progetto di posizione comune relativa all'elaborazione di una politica europea dell'armamento» (adottata sulla base dell'articolo J.2 del Trattato sull'Unione europea).

4.3.1. Riportiamo qui alcuni punti salienti del progetto di posizione comune:

- si prevede di tener conto delle caratteristiche specifiche del settore dell'armamento;
- lo sviluppo di un'efficace politica europea dell'armamento comporta il ricorso a strumenti esistenti, della Comunità e della PESC;

- la politica per l'armamento è connessa con le politiche comunitarie, in particolare con quella industriale, commerciale, doganale, regionale, della concorrenza, dell'innovazione e della ricerca;
- scopo del piano d'azione è quello di elaborare una politica europea dell'armamento;
- la posizione sarà riesaminata dopo 18 mesi.

4.3.2. Come appendice all'Allegato I figura la «Definizione delle caratteristiche del settore connesso con la difesa», elaborata dal gruppo «Politica europea dell'armamento» (POLARM) e approvata dal Coreper il 10 dicembre 1996.

4.3.3. Riportiamo qui alcuni punti salienti dell'Allegato:

- Le caratteristiche del settore degli armamenti, riconosciute a partire dalla creazione della Comunità, formano oggetto delle disposizioni dell'articolo 223 del Trattato di Roma.
- Il 90 % della produzione comunitaria dei dispositivi di difesa si concentra in alcuni Stati membri: Francia, Regno Unito, Germania, Italia e Svezia.
- Visto che i governi sono gli unici clienti e in alcuni casi i principali proprietari delle industrie militari, il mercato degli armamenti si differenzia da quello degli altri settori dell'economia.
- La produzione e il commercio degli armamenti sono soggetti a autorizzazioni governative.
- Il rapporto qualità-prezzo non è l'unico criterio che determina la politica delle acquisizioni. La compensazione, gli accordi di cooperazione industriale, nonché le considerazioni strategiche, politiche, economiche e di sicurezza possono anch'essi avere un'incidenza.

4.4. Gli obiettivi principali del piano d'azione mirano a creare le condizioni per:

- rafforzare la competitività dell'industria europea della difesa;
- preservare le basi industriali e tecnologiche dell'industria della difesa;
- favorire l'inserimento della base tecnologica e industriale della difesa nel contesto economico generale per evitare inutili sovrapposizioni nei settori civile e militare;
- individuare i presupposti necessari per creare un'identità europea in materia di sicurezza e difesa.

4.4.1. Il piano d'azione della Commissione delinea le azioni necessarie nei seguenti settori:

1. Semplificazione degli scambi intracomunitari;
2. Statuto della società europea;
3. Appalti pubblici;
4. R&ST (Ricerca e sviluppo tecnologico);
5. Normalizzazione;
6. Dazi doganali;
7. Innovazione, trasferimento di tecnologie e PMI;
8. Politica della concorrenza;
9. Esportazioni;
10. Fondi strutturali;
11. Fiscalità;
12. Principi di accesso al mercato;
13. Analisi comparativa;
14. Ampliamento.

4.4.2. La comunicazione contiene infine un calendario relativo agli obiettivi dettagliati del piano d'azione per il periodo che va dalla prima metà del 1998 alla fine del 2000.

5. Osservazioni di carattere generale

5.1. Il Comitato si compiace dell'occasione di esprimere osservazioni sulla comunicazione della Commissione in esame, logico seguito alle comunicazioni precedenti («Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa», *ibidem* nota 1, e «L'industria aerospaziale europea: rispondere alla sfida mondiale», *ibidem* nota 3).

5.2. In linea di massima il Comitato accoglie favorevolmente il piano d'azione. Il Comitato prende atto che la Commissione considera il progetto di posizione comune ed il piano d'azione proposto come indipendenti l'uno dall'altro, sebbene siano contenuti in una sola comunicazione. Il Comitato, pur prendendo atto di quanto dichiarato dalla Commissione, non ritiene che il nesso fra il progetto di posizione comune ed il piano d'azione sia sufficientemente chiaro nel contesto dell'intera comunicazione, e auspica che esso sia maggiormente comprovato. La Commissione ritiene che l'assenza di volontà politica e gli impegni assunti a favore della convergenza restringano il suo margine di manovra, per quanto giudichi che le misure previste nel piano d'azione proposto dovrebbero procedere autonomamente.

5.2.1. Il Comitato rileva tuttavia che gran parte di quanto proposto dalla Commissione richiede decisioni di notevole portata e azioni positive da parte di tutti gli Stati membri, e che tutto, finora, indica l'evidente assenza di tali decisioni ed azioni. Fino a quando i capi di governo di tutti gli Stati membri non prenderanno le necessarie decisioni unanimi in materia di difesa e di sicurezza non si registreranno molti progressi, sempre che ciò avvenga. Anche le dichiarazioni rilasciate nel dicembre 1997 dai capi di governo di Francia, Germania e Regno Unito (Cfr. punto 3.4), sebbene positive, possono essere considerate al massimo come un primo segno di realismo «attivo», proveniente tuttavia solo da tre Stati membri.

5.3. L'ampiezza dei problemi da risolvere a livello governativo può essere dimostrata. Alcuni governi e aziende sarebbero favorevoli alla formazione di una conglomerata europea civile/militare che in ogni Stato possa essere considerata abbastanza «nazionale» da aggiudicarsi ordinativi di armamenti da parte dei governi, mentre altri preferirebbero un approccio multisettoriale. Per motivi politici strettamente nazionali, alcuni governi non sono però disposti ad acquistare da aziende estere o ad armonizzare le proprie commesse. Inoltre, il diverso status giuridico delle aziende appartenenti al settore della difesa in Europa potrebbe rendere difficile la creazione, attraverso fusioni, di aziende che presentino interesse per gli azionisti privati.

5.3.1. Varie imprese europee hanno attualmente rilevanti interessi economici negli Stati Uniti (con, ad esempio, delle affiliate). È pertanto possibile che in una situazione del genere tali imprese possano non condividere l'entusiasmo per una futura razionalizzazione europea su larga scala, poiché questa potrebbe compromettere le prospettive future di scambi con gli Stati Uniti.

5.4. Un elemento chiave per conseguire dei progressi sarà un accordo sulla PESC e su una politica comune di difesa. Altrimenti si corre il rischio che le proposte della Commissione vengano presentate a caso e non tengano pienamente conto delle caratteristiche specifiche dell'industria della difesa di cui all'appendice al progetto di posizione comune.

5.4.1. Il Comitato è consapevole del fatto che alcuni Stati membri possono sentirsi in obbligo di conservare il controllo di alcuni aspetti della difesa. La sopravvivenza di basi industriali indipendenti in Europa non sarà tuttavia possibile senza alcuni sostanziali cambiamenti, come ad esempio:

— adozione di politiche che riconoscano che il mercato della difesa è globale;

- lancio di azioni che consentano economie di scala;
- riduzione del numero di «national champions» («campioni nazionali») compatibilmente con le esigenze di mercato;
- adeguata sostituzione del concetto del «juste retour».

5.5. Il Comitato appoggia la Commissione nel suo obiettivo di correggere l'attuale natura frammentaria del mercato della difesa in Europa. Vari Stati membri possono ancora essere autosufficienti, ma probabilmente non potranno permetterselo a lungo. Una più stretta collaborazione e la creazione di un mercato europeo del materiale per la difesa dipenderanno totalmente dal tipo di quadro politico e istituzionale che verrà deciso fra i governi degli Stati membri. Un vero mercato europeo del materiale per la difesa comporterà un organo europeo responsabile dell'armonizzazione delle esigenze operative dei vari paesi, della definizione e dell'approvazione di regole armonizzate in materia di appalti e commesse e dell'introduzione di procedure strutturate per assicurare la competitività e il conseguimento di un reale ritorno economico, evitando al tempo stesso inutili duplicazioni della capacità. Un tale organo richiederà che i governi degli Stati membri convengano obiettivi comuni di carattere economico e militare. Un Gruppo «Armamenti dell'Europa occidentale» efficiente potrebbe assolvere questi compiti.

5.6. Un mercato europeo del materiale per la difesa consentirà al settore europeo della difesa di mantenere i livelli tecnologici necessari per competere sui mercati mondiali e, ciò che è più importante, di fornire a costi contenuti alle forze armate degli Stati membri il materiale a tecnologia avanzata necessario per svolgere i loro compiti. Se rimarrà priva di questo potenziale l'Europa rischierà di dipendere da paesi terzi per la fornitura di materiale per la difesa, con le limitazioni alla sua libertà di manovra sul piano politico che ciò potrebbe comportare. Il mantenimento di un settore europeo della difesa che sia moderno, efficiente e competitivo diventa quindi una componente vitale della sicurezza dell'Unione europea.

5.7. L'esame delle due importanti comunicazioni della Commissione del gennaio 1996 e del novembre 1997 evidenzia l'esiguità dei progressi reali compiuti nell'affrontare in maniera costruttiva le questioni sollevate originariamente all'inizio del 1996. Col passare del tempo alcuni dei problemi individuati si sono aggravati. Pur nutrendo varie riserve in merito alle proposte della Commissione, il Comitato riconosce che molte di esse

offrono suggerimenti concreti per affrontare i problemi dell'industria europea della difesa: la frammentazione del mercato europeo del materiale per la difesa, il calo della domanda europea, una concorrenza sempre più spietata nel settore delle esportazioni e l'aumento della disoccupazione. Gli sforzi della Commissione potrebbero tuttavia risultare completamente vani se gli Stati membri non le conferiranno un'effettiva autorità per cambiare veramente la situazione.

5.8. La ristrutturazione all'interno dell'industria connessa con la difesa darà origine ad un numero più ristretto di holding (europee) più grandi, ed a livello operativo implicherà una concentrazione della gestione dei progetti, dell'integrazione dei sistemi e dell'assemblaggio.

5.8.1. Il tipo di subforniture sta attualmente cambiando, con l'aumento del numero delle specializzazioni e della «condivisione dei rischi» (associazione). Tale situazione probabilmente si protrarrà, anche se la «condivisione dei rischi a livello industriale» coinvolgerà probabilmente solo i principali subfornitori facenti parte del primo anello della catena. Gli effetti economici si ripercuoteranno tuttavia inevitabilmente anche sulla catena di fornitura, comprese le PMI.

5.8.2. Pur riconoscendo che i cambiamenti sono inevitabili, il Comitato auspica che essi non vadano contro gli interessi generali dei soggetti coinvolti, specialmente le PMI. Il Comitato raccomanda alla Commissione di intraprendere iniziative riguardanti i possibili effetti per l'innovazione, la sicurezza del lavoro, lo sviluppo regionale, la pianificazione, i finanziamenti ecc.

5.8.3. Come affermato in precedenza (punto 2.3.2), molti posti di lavoro sono andati persi a causa delle ristrutturazioni industriali. Nel declino dell'industria europea collegata alla difesa, l'aspetto delle risorse umane richiede un'attenzione particolare per quanto riguarda le possibilità alternative di creare posti di lavoro e la (ri)qualificazione, allo scopo di conservare un livello elevato di competenza tecnologica. La Commissione dovrebbe approfondire questo aspetto.

5.9. Tutti i maggiori produttori internazionali di materiale per la difesa cercano di esportare i loro prodotti. Vari paesi europei vi riescono abbastanza bene assicurando un notevole numero di posti di lavoro e coprendo così il costo dello sviluppo e dell'acquisto di nuovo materiale destinato all'uso nazionale. Il Comitato ritiene che una politica commerciale comune, in linea con gli otto criteri approvati dal Consiglio di Lussemburgo nel 1991, e successivamente confermati a Lisbona nel 1992, potrebbe stimolare le esportazioni europee.

6. Osservazioni di carattere particolare

6.1. Il Comitato prende atto delle «14» azioni specifiche identificate dalla Commissione, nonché della sua opinione secondo cui esse potranno essere avviate senza aspettare un consenso sul progetto di posizione comune (cfr. punti 4.1.1 e 5.2.1). Poiché vari aspetti presentano interesse anche per aree commerciali al di fuori dell'industria collegata alla difesa, il Comitato accoglie con favore molte delle azioni proposte. Ai fini del presente parere, il Comitato formula osservazioni unicamente su quegli aspetti del piano d'azione in cui le proposte della Commissione circa le industrie collegate alla difesa lo interessano in modo particolare.

6.2. Azione V.2. — *Statuto della società europea.*

Un'intesa in materia potrebbe facilitare alcuni aspetti della ristrutturazione del settore della difesa. In passato il Comitato ha vivamente appoggiato l'idea di un tale statuto.

6.2. Azione V.3. — *Appalti pubblici.*

La sicurezza dell'approvvigionamento è fondamentale in quest'ambito. La divisione in tre categorie non sembra costituire un approccio pratico e realistico. Il Comitato raccomanda che la Commissione ed il GAEO riesaminino congiuntamente la questione

6.3.1. Almeno all'inizio, tutte le azioni mirate all'apertura dei mercati all'interno dell'Europa andrebbero definite sul piano giuridico in modo da evitare che paesi e industrie al di fuori dell'UE le interpretino come un sistema per aprire il mercato europeo ai fornitori esterni. Le azioni che aprono il mercato europeo alla concorrenza «globale» vanno controllate per garantire un'effettiva parità di condizioni sul mercato mondiale (reciprocità).

6.3.2. Alcuni Stati membri non hanno ancora applicato pienamente le attuali direttive sugli appalti pubblici, e pertanto potrebbe non essere ragionevole far procedere troppo oltre e/o con eccessiva rapidità una loro completa applicazione nel settore assai specifico del mercato del materiale per la difesa. Un approccio più cauto potrebbe forse permettere di conseguire maggiori risultati, in particolare se si considera l'esigenza di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento.

6.4. Azione V.4. — *Ricerca e sviluppo tecnologico (RST).*

L'approccio adottato in Europa per la ricerca e lo sviluppo tecnologico presenta un notevole punto debole:

l'attuale distinzione arbitraria fra le procedure e il finanziamento del comparto della difesa e di quello civile è fonte di sprechi e d'inefficienza, soprattutto se si considera il crescente impatto delle tecnologie destinate a duplice uso.

6.4.1. Per quanto i meccanismi di finanziamento per il comparto della difesa e per quello civile siano diversi, dato che la RST «difesa» contempla una componente per lo sviluppo dei prodotti, l'Europa non può permettersi di mantenere le attuali procedure di finanziamento. Anche se probabilmente occorrerà mantenere — a livello nazionale — alcuni tipi di finanziamento specifici per lo «sviluppo nel comparto della difesa», sarà necessario intensificare gli sforzi per coordinare la spesa europea in questo ambito allo scopo di garantire i migliori risultati possibili e ridurre allo stretto minimo i programmi nazionali di ricerca.

6.4.2. È probabile che l'entità dei finanziamenti disponibili per la ricerca determinerà il tipo di materiale militare che potrà essere sviluppato in avvenire. La Commissione europea e il GAEO dovrebbero esaminare insieme nuove disposizioni per il coordinamento delle attività di ricerca nel comparto civile e in quello della difesa per evitare al massimo le duplicazioni fra questi due organismi ed assicurare agli Stati membri la massima redditività degli investimenti.

6.5. Azione V.5. — *Normalizzazione.*

Il Comitato concorda con l'intento della Commissione di razionalizzare le norme, qualora possibile, nell'interesse dell'economia, tra i ministeri della Difesa europei oppure o tra le applicazioni militari e civili, o ancora tra l'Europa e gli Stati Uniti. Tuttavia, quando il Comitato ha esaminato le problematiche collegate alla normalizzazione ⁽¹⁾, si è appurata l'esistenza di molti problemi nel settore commerciale, e si è notato che la legislazione, l'attuazione e l'effettiva applicazione in tutta l'Unione europea si sono rivelate deludenti. È dunque probabile che a questo proposito le azioni ed i risultati, per quanto sostenuti dalle migliori intenzioni, intervengano con un certo ritardo prima che i vantaggi materiali risultino evidenti. È sperabile che il recente studio promosso dalla Commissione sull'attuale situazione in materia di standard nell'Unione europea e negli Stati Uniti dissipi le confusioni esistenti e promuova un approccio più coordinato in materia di norme e standard sia nell'Unione europea che negli Stati Uniti.

6.5.1. Il Comitato nota che non si fa menzione degli Stati dell'Europa orientale e dell'ex Unione sovietica. Tenuto conto degli interessi dell'Unione europea in tali paesi, occorrerà esaminare più a fondo il probabile impatto che l'introduzione di standard industriali di origine occidentale avrà sulle loro industrie.

⁽¹⁾ Parere del CES sul tema «Norme tecniche e riconoscimento reciproco» — GU C 212 del 22.7.1996.

6.6. *Azione V.7. — Innovazione, trasferimento di tecnologie e PMI.*

6.6.1. Il sostegno alle PMI dovrebbe provenire da un mercato non limitato alla sola difesa. La compensazione, il «*juste retour*» ovvero un'alternativa adeguata («ritorno economico») potrebbero provenire da aree di mercato diverse da quella della difesa.

6.6.2. Nel quadro delle azioni a favore delle PMI occorre tener conto dell'importanza del settore delle subforniture, ampiamente rappresentato da piccole imprese e da imprese artigianali.

Per adattarsi alle evoluzioni del mercato della difesa ed alle attività destinate al duplice uso, queste imprese devono affrontare tra l'altro il problema della rapida obsolescenza del materiale ed investire nella qualità, nella formazione e nella comunicazione.

6.6.3. In questo contesto il Comitato invita la Commissione ad impegnarsi in tre orientamenti complementari a quelli relativi all'accesso ai mercati:

- favorire gli investimenti, grazie a sistemi di finanziamento rapidamente accessibili, senza limitarsi alle zone incluse negli obiettivi dei fondi regionali;
- rafforzare ed adattare la formazione tecnologica, facilitando la trasmissione del know-how;
- favorire l'accesso alla consulenza di mediatori tecnologici, competenti in campo tecnico ed in materia di qualità, finanziamento e formazione.

6.7. *Azione V.8. — Politica della concorrenza.*

È un aspetto che va considerato assieme a quello degli appalti pubblici. Dato che in Europa manca una vera concorrenza nel settore dei materiali per la difesa, la concorrenza in questo tipo di mercato avrà solo una lenta evoluzione nel corso degli anni. La politica di concorrenza dovrà riconoscere che un requisito di base per raggiungere la competitività sul mercato mondiale è l'accettazione dell'esistenza di «*European champions*» in alcuni settori (ad esempio aeroplani, motori ed attrezzature).

6.8. *Azione V.9. — Esportazioni.*

6.8.1. Duplice uso. Si attende con interesse l'esito del riesame, da parte della Commissione, del funzionamento delle attuali regolamentazioni per accertare come semplificarne l'applicazione senza dover ricorrere a nuova legislazione.

6.8.2. Armamenti convenzionali. Il Comitato è al corrente del fatto che la Commissione è pronta a pubblicare un Libro bianco su questo aspetto della politica relativa alle esportazioni di materiale per la

difesa, ma ha atteso l'esito dell'iniziativa, intrapresa nel quadro della presidenza britannica, riguardante un «codice di comportamento europeo». Il Comitato si compiace che il Consiglio abbia adottato formalmente tale Codice sulle esportazioni di armi l'8/9 giugno 1998, e ne auspica una decisa attuazione da parte degli Stati membri. Si compiace altresì che questi ultimi si siano impegnati ad incoraggiare attivamente altri Stati esportatori di armamenti a sottoscrivere i principi di tale codice.

6.8.3. Dato che nel settore del materiale per la difesa è sempre più corrente il ricorso allo sviluppo con la collaborazione di più parti, si pone il problema delle esportazioni verso paesi terzi di materiale per la difesa frutto di questo tipo di sviluppo «in collaborazione». Fra le proposte che meritano un attento esame c'è quella di considerare determinante la regolamentazione vigente nel paese che maggiormente interviene nella fabbricazione, che va cioè considerato come il «paese esportatore finale». I controlli più severi delle esportazioni praticati da taluni Stati membri non devono essere compromessi nel contesto del codice di comportamento.

6.8.4. Per ottenere alcuni ordini consistenti di armi da esportare, spesso le autorità governative del paese fornitore esercitano pressioni politiche sui paesi acquirenti. Ciò può addirittura implicare l'intervento diretto dei capi di governo.

Il Consiglio e la Commissione dovrebbero riconoscere che la promozione delle esportazioni è nell'interesse comune e che il loro sostegno potrebbe esserle utile.

6.8.5. Il Comitato auspica di poter partecipare al proseguimento del dibattito generale su tutte queste problematiche.

6.9. *Azione V.12. — Accesso al mercato.*

Va maggiormente sottolineata la reciprocità dell'accesso al mercato. Essa costituisce una componente fondamentale del processo di apertura degli appalti pubblici (punto 6.3), indispensabile per evitare una disparità di condizioni in base alla quale il mercato della difesa europeo offrirebbe ai paesi terzi possibilità invece inesistenti per le industrie europee. In proposito la reciprocità dovrebbe includere opportunità d'investimento per le aziende europee, l'eliminazione delle barriere che limitano la percentuale di proprietà estera, l'intera proprietà estera o le restrizioni motivate dalla sicurezza.

6.10. *Azione V.13. — Analisi comparativa.*

Il Comitato se ne è occupato anche in altri contesti ed ha formulato pareri con osservazioni in proposito. Giudica in ogni caso necessario che la Commissione sia più chiara in relazione al settore della difesa e precisi esattamente ciò che ci si attende.

6.11. *Azione V.14. — Ampliamento.*

L'ampliamento può offrire delle possibilità ma può anche causare problemi. Il piano d'azione della Commissione deve riconoscere che il mercato della difesa e quello civile possono presentare effettivamente implicazioni diverse, e che fattori economici generali possono assumere un ruolo importante nelle decisioni politiche.

Bruxelles, 2 luglio 1998.

6.12. *L'euro.*

Il piano d'azione della Commissione non fa riferimento all'euro (adottato nel maggio 1998). Il Comitato raccomanda alla Commissione di valutare (a) i possibili effetti che l'euro potrebbe avere sulle attività delle industrie connesse con la difesa, e (b) il possibile impiego dell'euro come alternativa internazionale al dollaro statunitense.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

*ALLEGATO I**al parere del Comitato economico e sociale*

1. A fine marzo 1998 i quattro partner dell'Airbus Industries (AI) (Aérospatiale francese, British Aerospace britannica, CASA spagnola e Daimler Benz tedesca) hanno presentato la loro risposta alla dichiarazione dei capi di stato del dicembre 1997 in merito alla ristrutturazione del settore europeo aerospaziale e dell'elettronica destinata alla difesa.

1.1. Nella loro relazione i partner dell'AI concordano con i governi sull'interesse strategico di creare un'industria europea aerospaziale e della difesa che sia forte. Il documento testimonia l'ampia convergenza di principio fra i partner sull'opportunità di costituire un'unica società europea dell'aerospaziale e della difesa, ma riconosce anche che molto rimane ancora da fare, soprattutto sotto il profilo della proprietà. Di conseguenza non è stato previsto alcun calendario e gli studi dei partner proseguiranno.

1.2. La relazione dà pure atto dell'importanza di altre società europee del settore aerospaziale e della difesa, in particolare italiane e svedesi, per quanto riguarda il processo di ristrutturazione.

1.3. Sviluppi recenti confermano che l'industria europea della difesa finirà per essere la principale responsabile della propria ristrutturazione industriale, per quanto sia evidente che i governi degli Stati membri svolgeranno un ruolo di primo piano nello sviluppo di qualsiasi mercato del materiale per la difesa e nella determinazione delle esigenze della difesa europea. Essi devono assumersi responsabilità in proposito perché ci sono limiti a ciò che l'industria può e dovrebbe fare per conto proprio.

2. La dichiarazione del 20 aprile 1998 in cui i ministri della Difesa di Francia, Repubblica federale di Germania, Regno Unito, Italia e Spagna ribadiscono la loro volontà di accelerare il consolidamento del settore europeo della difesa e l'intenzione di approvare una lettera d'intenti in giugno sui mezzi per rimuovere «taluni ostacoli alla ristrutturazione industriale» costituisce un'ulteriore prova del crescente desiderio di taluni governi di compiere progressi in questo campo.

ALLEGATO II

al parere del Comitato economico e sociale

Appartenenza alle organizzazioni citate al punto 2.6

STATO	UE	NATO	UEO	GAEO
Austria	Si		Osservatore	
Belgio	Si	Si	Membro	Partecipante
Canada		Si		
Danimarca	Si	Si	Osservatore	Partecipante
Finlandia	Si		Osservatore	
Francia	Si	Si (Nota 1)	Membro	Partecipante
Grecia	Si	Si	Membro	Partecipante
Irlanda	Si		Osservatore	
Islanda		Si	Membro associato	
Italia	Si	Si	Membro	Partecipante
Lussemburgo	Si	Si	Membro	Partecipante
Norvegia		Si	Membro associato	Partecipante
Paesi Bassi	Si	Si	Membro	Partecipante
Portogallo	Si	Si	Membro	Partecipante
Rep. fed. di Germania	Si	Si	Membro	Partecipante
Spagna	Si	Si	Membro	Partecipante
Svezia	Si		Osservatore	
Turchia		Si	Membro associato	Partecipante
UK	Si	Si	Membro	Partecipante
USA		Si		

Note: 1. La Francia si è ritirata dalle strutture di comando integrate della NATO nel 1966. È tuttavia membro a pieno diritto di tale organizzazione.

2. La Bulgaria, le Repubbliche ceca e slovacca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Romania e la Slovenia sono associate all'UEO in posizione paritaria.

3. Questo non è un documento ufficiale; è stato predisposto per integrare le informazioni fornite al punto 3.6.

ALLEGATO III

al parere del Comitato economico e sociale

Schema generale dei collegamenti fra le varie organizzazioni citate nel parere del Comitato economico e sociale

(NB: Il presente schema non è un documento ufficiale; è stato predisposto dal Relatore come promemoria)

