



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.10.2003
COM(2003) 600 definitivo

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

**Inquadrare in modo coerente le attività in campo aerospaziale - Una risposta al
rapporto STAR 21**

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

Inquadrare in modo coerente le attività in campo aerospaziale - Una risposta al rapporto STAR 21

1. INTRODUZIONE

Negli anni scorsi l'Unione europea ha definito chiari obiettivi nell'intento di migliorare la sicurezza ed il benessere economico dei suoi cittadini. Il Consiglio europeo di Colonia ha riconosciuto la necessità di un costante impegno a porre in essere nel campo della difesa una base industriale e tecnologica concorrenziale e dinamica a sostegno della capacità dell'Europa di rispondere alle crisi internazionali. In occasione del Consiglio di Lisbona i capi di stato e di governo hanno definito l'obiettivo strategico di fare dell'Unione l'economia basta sulla conoscenza più concorrenziale e dinamica del mondo entro il prossimo decennio. Questo messaggio è stato ribadito in occasione del Consiglio di Barcellona, che ha invitato a dare un impulso significativo all'insieme delle attività dell'Unione in fatto di R&S ed innovazione. Ancora più recentemente il Consiglio di Salonicco ha stabilito che fosse giunto il tempo di prendere iniziative concrete nel campo della difesa.

In quanto settore industriale caratterizzato da un'alta concentrazione di tecnologie e capacità professionali di punta oltre che da una doppia possibilità d'impiego dei suoi prodotti, l'industria aerospaziale europea occupa una posizione unica per contribuire significativamente al conseguimento di questi obiettivi economici e strategici. Essa svolge un ruolo fondamentale nel mantenere la capacità industriale e tecnologica europea nel campo di trasporti, comunicazioni, rilevamento, sicurezza e difesa. Un'industria aerospaziale concorrenziale a livello mondiale ha un'importanza fondamentale ai fini del conseguimento degli obiettivi che l'Europa s'è posta in campo economico e politico.

L'Europa deve ora dimostrarsi all'altezza di realizzare un ambiente in cui la sua industria aerospaziale sia incoraggiata a mantenere e migliorare la propria concorrenzialità per contribuire al conseguimento degli obiettivi fondamentali. Questo è il motivo per cui è stato costituito il gruppo consultivo "Eurospazio", che riunisce rappresentanti d'alto rango del settore e membri delle istituzioni comunitarie, allo scopo di considerare senza preconcetti il contesto politico e regolamentare in cui opera attualmente l'industria aerospaziale europea, metterne in luce le carenze e formulare proposte per migliorarlo. Nel suo rapporto (che figura in allegato), intitolato "STAR 21: Strategic Aerospace Review for the 21st Century" tale gruppo ha presentato la sua analisi e le sue raccomandazioni per realizzare un contesto commerciale e politico coerente.

Alla sua pubblicazione (luglio 2002) il suddetto rapporto è stato oggetto di ampi commenti e discussioni ed è servito ad inquadrare una serie d'importanti iniziative della Commissione atte a ripercuotersi sul settore in questione. Esso ha parimenti contribuito ad incanalare il sostegno degli operatori del settore per le iniziative prese dalla Comunità in questo campo.

Il gruppo s'è nuovamente incontrato nel giugno 2003 per passare in rassegna i progressi compiuti. Esso ha esaminato le iniziative di maggior rilievo che la Commissione ha preso od il Consiglio sta elaborando ed ha rilevato con soddisfazione il rilievo dato dalla Commissione

alla necessità di porre maggiore energia nel perseguire gli obiettivi prefissati oltre che all'importanza di avviare nelle altre istituzioni comunitarie un dibattito in merito ad alcuni obiettivi politici d'importanza fondamentale in questo campo.

La posizione della Commissione sulle attività in campo aerospaziale

Durante tutto il decennio scorso la Commissione ha regolarmente individuato nel settore aerospaziale un settore industriale d'importanza fondamentale, la cui concorrenzialità sul piano mondiale andava migliorata mediante opportune politiche di sostegno. La comunicazione del 1997 intitolata "L'industria aerospaziale europea: rispondere alla sfida mondiale" (COM (1997) 466) si concentra sull'urgente necessità di consolidamento nel settore aerospaziale europeo, un campo in cui si sono compiuti considerevoli progressi. Riconoscendo la necessità di garantire la concorrenzialità delle industrie europee, ed in particolare di adeguare le proprie politiche alla specifica situazione dei diversi settori industriali, la comunicazione della Commissione intitolata "La politica industriale in un'Europa allargata" (COM (2002) 714) riscontra in quello aerospaziale un particolare esempio di settore le cui attività rispondono all'influsso di fattori specifici e pone in risalto la necessità di un chiaro impegno dell'UE e degli Stati membri volto a migliorarne la concorrenzialità.

L'analisi del rapporto STAR 21 ha attirato l'attenzione sull'esigenza di sviluppare un mercato della difesa più efficiente, che costituisce un presupposto fondamentale per migliorare ulteriormente la concorrenzialità del settore aerospaziale. Già nel 1997 la Commissione aveva fatto notare le difficoltà cui dovevano far fronte le industrie europee connesse alla difesa ed aveva invitato a compiere interventi specifici per rafforzare la concorrenzialità industriale e conservare la base tecnologica ("Attuazione della strategia dell'Unione in tema d'industrie connesse alla difesa", COM (1997)583). Più recentemente la Commissione, tenendo conto degli importanti sviluppi realizzati verso l'attuazione di una politica europea della sicurezza e della difesa (PESD) e della crescente consapevolezza del fatto che occorre mettere in comune le risorse in fatto d'attività di ricerca, sviluppo ed acquisizione per realizzare un presupposto indispensabile dell'efficacia economica, ha adottato una nuova comunicazione intitolata "Difesa europea - Questioni industriali e di mercato" (COM (2003)113), che dà risalto all'importanza di costituire un vero mercato europeo dei prodotti per la difesa.

Il secondo settore critico individuato dal rapporto STAR 21 è quello spaziale. Sotto la pressione di un mercato delle telecomunicazioni in fase depressiva e di una crescente concorrenza mondiale tale settore ha infatti sperimentato serie difficoltà negli ultimi anni. In questo caso la Commissione ha preso in considerazione la necessità di una stretta cooperazione tra l'Agenzia spaziale europea (ESA) e l'Unione europea nella sua comunicazione del 2001 intitolata "Verso una politica europea dello spazio" (COM (2001)718). Con il recente libro verde "Politica spaziale europea" (COM(2003)17) inoltre la Commissione ha varato congiuntamente all'ESA un ampio processo di consultazione nell'intento di avviare un dibattito su come volgere i futuri impieghi a medio e lungo termine dello spazio a vantaggio dell'Europa. Ciò porterà all'elaborazione di un libro bianco e di un programma d'azione entro fine anno.

Un tema comune a queste comunicazioni è stato quello degli svantaggi derivanti dalla relativa frammentazione del contesto in cui si collocano le politiche perseguite a livello europeo in campo aerospaziale e della necessità di coerenza nei provvedimenti pubblici in grado d'influenzare il settore. Negli anni scorsi si sono avuti promettenti sviluppi a livello industriale e politico grazie ai quali, nonostante la difficile congiuntura economica, il settore è

in una posizione migliore; qualora si consolidassero (segnatamente per quanto riguarda sicurezza e difesa) tali sviluppi comporterebbero prospettive migliori per il futuro.

La presente comunicazione intende dimostrare come la Commissione ha già risposto alle analisi ed alle prescrizioni di STAR 21, che puntavano alla necessità d'individuare i provvedimenti da prendere per aiutare realizzare il contesto necessario a garantire la concorrenzialità a lungo termine del settore aerospaziale europeo e, più in generale, a sensibilizzare le altre istituzioni comunitarie alle pertinenti questioni fondamentali.

2. IL SETTORE AEROSPAZIALE EUROPEO

Al giorno d'oggi la fabbricazione di velivoli civili di grandi dimensioni rappresenta l'elemento di maggior peso nel fatturato aerospaziale europeo, che vale da solo più di 20 miliardi di € all'anno. Questo mercato è ciclico poiché dipende dai programmi d'acquisto delle aerolinee i quali sono soggetti a considerevoli fluttuazioni, specialmente in un periodo caratterizzato da incertezza delle prospettive economiche e preoccupazioni relative alla sicurezza mondiale. Per quanto riguarda la difesa la domanda dipende dagli stanziamenti e dalle politiche di acquisti dei governi, che a loro volta dipendono dagli sviluppi geopolitici e dalla mutevole percezione delle minacce. Giacché i prodotti per il mercato civile e per quello della difesa hanno molti elementi in comune è di fondamentale importanza per gli operatori del settore che la situazione sia quanto più prevedibile e stabile possibile in entrambi i segmenti. Ciò contribuisce ad ottimizzare l'impiego della base di conoscenze oltre che delle risorse tecniche, umane e finanziarie ed a smorzare le fluttuazioni della domanda quando uno dei due segmenti incontra difficoltà cicliche.

Per quanto riguarda aspetti specifici del problema lo sviluppo globale del mercato per i velivoli civili di grandi dimensioni e la concorrenzialità dell'Airbus sono elementi d'importanza fondamentale per la futura evoluzione del settore aerospaziale europeo. La generalizzata flessione economica, la minaccia del terrorismo, la crisi irachena e la SARS hanno avuto un significativo effetto di smorzamento; la società Airbus tuttavia ne ha risentito meno del suo principale concorrente internazionale, la Boeing, e questo l'ha aiutata a migliorare la sua quota di mercato fino a raggiungere più o meno il pareggio con la Boeing con la sua gamma attuale di prodotti. Questi risultati potrebbero addirittura migliorare in futuro se le fasi di sviluppo e commercializzazione del nuovo superjumbo A380, che dovrebbe entrare in servizio nel 2006, saranno coronate dal successo.

Nel campo della difesa il numero di nuovi programmi in Europa e a livello mondiale è limitato. Se sarà completato secondo le previsioni quello per lo Joint Strike Fighter statunitense dovrebbe risultare il programma più influente nel definire il settore dei velivoli da combattimento negli anni prossimi e potrebbe limitare la possibilità di sviluppare nuovi prodotti europei in questo segmento di mercato. Nel campo degli elicotteri l'industria aerospaziale europea ha raggiunto una posizione di forza sui mercati mondiali. Considerevoli capacità esistono anche nel settore dei missili e dei velivoli senza pilota.

A livello europeo tuttavia il settore risente della mancanza di riferimenti per inquadrare la situazione e prevederne gli sviluppi. Per quanto riguarda ad esempio i velivoli militari da trasporto la procedura d'appalto per l'Airbus A400M è stata complicata e laboriosa. Nel caso dei missili il processo decisionale relativo al futuro munizionamento per lo Eurofighter Typhoon ha posto problemi analoghi. Queste situazioni aumentano la pressione sulle imprese europee a concentrarsi sul mercato statunitense della difesa a causa delle sue dimensioni molto maggiori ed a cercare alleanze per garantirsi l'accesso a nuovi contratti

commerciali di portata e continuità idonee a garantire un gettito stabile d'entrate ed un rendimento accettabile per gli azionisti.

Nel settore spaziale la flessione della domanda di comunicazioni via satellite s'è ripercossa tanto sul settore dei satelliti quanto su quello dei vettori. Non è previsto alcun miglioramento di rilievo della situazione nel corso dei prossimi anni. Il risultante calo degli ordinativi ha provocato una grave crisi nell'industria spaziale europea, che tradizionalmente dipende più della sua concorrenza dai mercati commerciali. Il livello già elevato di concorrenza internazionale sul mercato dei vettori, sul quale operano Stati Uniti, Russia, Cina e Giappone, è inoltre destinato ad aumentare ulteriormente adesso che i militari statunitensi hanno sviluppato i razzi Delta 4 ed Atlas 5, che possono venir utilizzati per offrire un rilevante numero di servizi di lancio sul mercato commerciale.

Conseguenze globali

Per mantenere nel lungo termine la concorrenzialità del settore aerospaziale europeo occorre compiere ancora nuovi progressi significativi nel costruire una vigorosa presenza europea in importanti segmenti di mercato, quali quelli della difesa e dello spazio. L'esperienza positiva compiuta con l'Airbus nel settore dei velivoli civili dovrebbe servire come parametro di riferimento per altri comparti del settore. La ristrutturazione industriale, associata allo sviluppo di validi programmi comuni nell'ambito di un quadro politico coerente sul piano intraeuropeo, riveste un'importanza fondamentale per i futuri successi in tutti i comparti del settore aerospaziale.

3. L'INIZIATIVA STAR 21

Costituzione del gruppo consultivo europeo per il settore aerospaziale

Il gruppo consultivo europeo per il settore aerospaziale è stato costituito nel 2001 per analizzare il contesto politico e regolamentare in cui opera l'industria aerospaziale in Europa, portare alla luce le carenze e formulare proposte relative ad ulteriori miglioramenti. Esso è composto da sette presidenti d'industrie aerospaziali, cinque commissari europei, l'alto rappresentante del Consiglio per la politica estera e di sicurezza comune e due membri del Parlamento europeo. Il gruppo ha presentato le risultanze del suo lavoro al presidente della Commissione nel luglio 2002. Nel giugno 2003 esso ha parimenti effettuato un esame dei progressi compiuti.

Risultati dei lavori di STAR 21

Pur riconoscendo i progressi compiuti in diversi campi quali quello della politica dei trasporti la conclusione principale del rapporto STAR 21 è che per colmare il divario tra le ambizioni europee in campo politico ed economico e la capacità di fornire i risultati richiesti occorra migliorare considerevolmente l'attuale contesto politico e regolamentare. Il rapporto mette in luce diversi campi in cui le istituzioni europee, gli Stati membri dell'Unione e gli operatori del settore dovrebbero intervenire per mantenere la posizione dell'Europa in quanto produttore aerospaziale di classe mondiale.

STAR 21 dà risalto alla necessità di una coerenza globale degli interventi e dell'integrazione di una serie di strumenti. Esso invita a migliorare l'accesso ai mercati di paesi terzi e la corretta applicazione degli accordi commerciali, ad aumentare la mobilità dei lavoratori del settore aerospaziale, a coordinare ulteriormente le attività di R&S, specialmente per quanto riguarda gli aspetti connessi alla difesa, a far sì che l'UE prenda la guida in tutti i settori della

regolamentazione dell'aviazione civile, a completare il piano per uno spazio aereo unico europeo ed a stabilire relazioni più strette tra l'UE e l'Agenzia spaziale europea per sostenere iniziative quali Galileo e la strategia spaziale europea.

In molti di questi campi, ad esempio quello del coordinamento della ricerca aeronautica in campo civile e quello della regolamentazione dell'aviazione civile, il rapporto ha individuato validi progressi già compiuti o che lo saranno grazie all'attuazione dei provvedimenti proposti.

STAR 21 rileva che l'esigenza di cambiamento è più urgente nelle questioni connesse alla difesa, in particolare per quanto riguarda i costi aggiuntivi derivanti dalla frammentazione del processo decisionale europeo e dall'impiego delle risorse su base nazionale. Facendo notare che la situazione attuale si ripercuote negativamente sulla concorrenzialità dell'industria aerospaziale europea e compromette la realizzazione della PESD il rapporto invita a progredire rapidamente in questo settore, in particolare per evitare di precludersi in futuro la possibilità di scelta quanto alle politiche perseguibili in rapporto alle esigenze di sicurezza a lungo termine europee.

4. QUESTIONI D'IMPORTANZA FONDAMENTALE DAL PUNTO DI VISTA DELLA COMMISSIONE

La Commissione accoglie con favore l'attività del gruppo consultivo per il settore aerospaziale: il suo rapporto fornisce un importante contributo per evidenziare le carenze del contesto in cui opera attualmente l'industria aerospaziale in Europa e per individuare i mezzi di garantire la concorrenzialità di tale industria sul piano mondiale. Se da un lato le raccomandazioni di STAR 21 riguardano un'ampia gamma di questioni, differenti per portata ed urgenza, esse forniscono d'altro canto un chiaro indirizzo circa le principali direttrici d'intervento. La Commissione avalla pienamente le risultanze principali esposte nel rapporto, segnatamente che un'industria aerospaziale consolidatasi sul piano europeo ha bisogno di un contesto operativo coerente con una prospettiva europea. Di conseguenza essa continuerà a contribuire, nell'ambito delle sue competenze, all'ulteriore sviluppo di tale contesto ed all'occorrenza anche alla sua promozione.

Molto si è fatto, compiendo effettivamente considerevoli progressi, per superare la storica segmentazione nazionale dell'industria aerospaziale. Il processo volto a costituire un contesto europeo risulta tuttavia più avanzato nel campo civile che in quello militare. Come tuttavia rileva il rapporto STAR 21, gli aspetti civili e militari del settore sono interdipendenti e le imprese devono operare in entrambi per essere concorrenziali. Di fronte alla mancanza di un mercato unificato per gli equipaggiamenti aerospaziali connessi alla difesa e le attività di ricerca sul piano nazionale sussiste il rischio che le imprese europee siano sempre più attratte dal mercato statunitense, di dimensioni molto maggiori, in quanto fonte di occasioni atte a consentir loro di crescere e mantenere un'ampia gamma di capacità.

Per garantire la concorrenzialità a lungo termine dell'industria aerospaziale europea ed inquadrarne in un contesto coerente l'attività la Commissione è convinta che occorra intervenire efficacemente in funzione delle principali raccomandazioni di STAR 21, in particolare per quanto riguarda la difesa, lo spazio, le attività di ricerca, l'accesso ai mercati e la regolamentazione dell'aviazione civile sul piano europeo.

Difesa

Il comparto della difesa è il campo in cui le possibilità e l'esigenza di progressi risultano maggiori. Esso manca ancora di un fondamento basilare affinché l'industria europea possa risultare concorrenziale, vale a dire di un efficace mercato interno.

Il persistente prevalere di orientamenti nazionali nel campo della difesa è riconducibile a vari motivi storici:

- i governi sono gli unici clienti in questo campo. Essi sono i soli a determinare la domanda di prodotti per la difesa oltre che a definirne le specifiche operative e tecniche. La produzione od il commercio d'armamenti d'ogni tipo sono soggetti all'autorizzazione governativa;
- la domanda a lungo termine dipende dall'evoluzione e dalla percezione delle minacce, fattori che influenzano la valutazione delle necessità e la programmazione finanziaria. I vari governi presentano differenze per quanto riguarda le loro modalità di percezione, reazione ed attuazione delle rispettive politiche;
- il valore in rapporto alle somme spese non costituisce l'unico criterio delle politiche d'acquisto: possono anche venir presi in considerazione fattori quali compensazioni di vario tipo, tra cui accordi di cooperazione industriale, la sicurezza degli approvvigionamenti e considerazioni strategiche;
- le relazioni tra governi e imprese aerospaziali variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro sotto il profilo della presenza del settore pubblico, del finanziamento delle attività di R&S, delle politiche d'acquisti, ecc.;
- gli interessi connessi alla difesa esigono infine la riservatezza per quanto riguarda le informazioni militari più delicate ed una sicurezza degli approvvigionamenti che va al di là della normale relazione cliente/fornitore.

Nel corso degli anni la riluttanza degli Stati membri ad arrivare ad un'impostazione comune del problema sul piano europeo per migliorare l'efficienza del settore della difesa è tuttavia diventata un grave *handicap* rispetto ai forti concorrenti, specialmente statunitensi; a causa della struttura e del volume degli stanziamenti per la sicurezza e la difesa del governo USA infatti questi ultimi possono godere di possibilità molto maggiori di sviluppare nuovi prodotti e realizzare ingenti economie di scala.

Questa lentezza nel mettere in comune le risorse a livello europeo è in contrasto con l'ambizione dei paesi europei di porre in essere una PESD. Visti i vincoli finanziari cui sottostanno i bilanci delle difese in tutti gli Stati membri il conseguimento degli obiettivi PESD dipende tra l'altro da considerevoli miglioramenti per quanto riguarda il processo d'acquisizione e di produzione degli equipaggiamenti per la difesa. Rispetto agli Stati Uniti l'Europa non soltanto spende molto meno per la difesa, ma soffre di una frammentazione del mercato che ne limita ulteriormente le capacità operative.

I rapidi cambiamenti da realizzare impongono agli Stati membri di sviluppare una nuova impostazione europea per tener conto del loro impegno relativo alla PESD e del carattere transnazionale del settore. A parere della Commissione la possibilità di realizzare progressi significativi dipende da una maggiore coerenza del mercato dei prodotti per la difesa e della

politica d'acquisti, che tenga conto di considerazioni specifiche al settore della difesa quali quelle esposte nella recente comunicazione del marzo 2003.

Sotto questo profilo la Commissione rileva che il crescente sostegno a favore di una dimensione europea più marcata trova eco anche nel progetto di costituzione redatto dalla Convenzione europea, il quale invita gli Stati membri ad impegnarsi progressivamente per migliorare le loro capacità militari ed a costituire un'agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari incaricata d'individuare le esigenze operative; promuovere provvedimenti volti a soddisfarle; contribuire ad identificare, ed all'occorrenza attuare, qualsiasi provvedimento utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa; partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti ed assistere il Consiglio nel valutare il miglioramento delle capacità militari.

A Salonico il Consiglio europeo ha sviluppato ulteriormente questa politica avallando l'obiettivo di costituire la suddetta agenzia intergovernativa nel 2004.

Spazio

La necessità di un approccio europeo alla politica spaziale è stata da tempo riconosciuta ed ha determinato la costituzione dell'Agenzia spaziale europea (ESA) nel 1975. Nell'ambito di tale agenzia i singoli Stati hanno messo in comune una parte considerevole delle loro attività spaziali in campo civile. I programmi ESA e le attività svolte a livello nazionale hanno reso possibile sviluppare considerevoli capacità europee in campo spaziale e arrivare ad una capacità industriale di classe mondiale nel campo dei vettori e dei satelliti.

In tuttavia Europa i programmi spaziali per la difesa sono stati generalmente condotti a livello nazionale o bilaterale, ottenendo alcuni considerevoli successi di rilievo ma con fondi limitati (pari al 7% circa soltanto dei fondi complessivi dedicati a questo settore dagli Stati Uniti). Si sono svolte discussioni nell'intento d'arrivare ad un più ampio sostegno per i progetti di collaborazione europea; i risultati sono però finora scarsi e per i progetti in questione il futuro permane incerto. In contrasto con quanto avviene per i programmi civili quindi manca ancora una struttura a livello europeo o multinazionale per affrontare le questioni legate ai programmi spaziali nel campo della sicurezza e della difesa.

Le capacità spaziali europee sono in pericolo a causa della brusca e accentuata flessione del mercato commerciale (basato soprattutto sulle telecomunicazioni). In passato i successi conseguiti dall'industria europea nel mercato commerciale che si trovava allora in espansione le hanno consentito di raggiungere dimensioni sufficienti a far concorrenza alle imprese statunitensi, nonostante che queste ultime potessero approfittare di un mercato nazionale molto maggiore, protetto ed istituzionale. La politica e la legislazione statunitense in campo spaziale continuano ad aver ripercussioni sull'acquisto di servizi di lancio all'estero e di vettori negli Stati Uniti.

Per mantenere in vita un'industria spaziale europea e garantire la libertà d'azione che essa provvede l'Europa deve sviluppare un approccio consolidato sul piano industriale ed istituzionale per integrare ulteriormente le sue attività connesse allo spazio. In questo contesto un ruolo importante spetta alla realizzazione del programma Galileo. Per portare a termine con successo la fase di sviluppo (2002-2005) è stata costituita una struttura comune (impresa comune Galileo - Galileo Joint Undertaking). Il progetto Galileo rappresenta una novità in quanto prima impresa comune pubblico/privato di grandi dimensioni a livello d'Unione, prima gestione commerciale di un sistema globale di navigazione satellitare e servizio indirizzato in primo luogo a soddisfare i fabbisogni di utenze civili. L'ESA si assume la

responsabilità tecnica d'installare l'infrastruttura spaziale. Una struttura basata su concessioni stabilirà una chiara relazione giuridica tra il settore pubblico ed una nuova società del settore privato costituita per mettere in posizione e gestire il sistema Galileo.

Parallelamente alla realizzazione del programma Galileo ed ai progressi compiuti con l'iniziativa di monitoraggio globale a fini ambientali e di sicurezza (GMES - Global monitoring for the environment and security) occorre affrontare tre problematiche: la relazione ESA-UE, un migliore coordinamento a livello europeo dei programmi civili con quelli connessi alla difesa e l'efficiente allocazione di risorse, che riveste un'importanza cruciale anche per la concorrenzialità.

L'ampio processo di consultazione delle parti interessate in merito al libro verde sulla politica spaziale europea, avviato nei mesi scorsi, ha posto queste problematiche al centro di una riflessione sulle esigenze spaziali europee in termini di traguardi operativi più ad ampio raggio.

Attività di ricerca

Tutti gli interessati concordano sostanzialmente nel ritenere che occorra migliorare il coordinamento della ricerca europea in campo aerospaziale. In varie dichiarazioni, accordi e dichiarazioni congiunte tale coordinamento viene considerato l'ovvio corollario di una maggiore integrazione industriale. L'esperienza mostra tuttavia che il semplice fatto di riconoscere l'esigenza di un maggior coordinamento non è di per se sufficiente a determinare i necessari cambiamenti nel complesso sistema europeo d'acquisizione di tecnologie aerospaziali. Occorrerà pertanto sviluppare nuovi dispositivi per tradurre in pratica questo obiettivo comune.

Il rapporto STAR 21 richiede un miglior coordinamento delle attività di ricerca in campo aerospaziale tra i diversi livelli ed operatori interessati (UE; nazionale e regionale; istituzionale ed industriale). Per quanto riguarda la ricerca aeronautica in campo civile si sono recentemente compiuti importanti progressi grazie all'attività del Consiglio consultivo per la ricerca aeronautica in Europa (ACARE - Advisory Council for Aeronautical Research in Europe). Nell'ottobre 2002 l'ACARE ha presentato i primi risultati dei suoi lavori, sotto forma di un calendario strategico della ricerca mirante a coordinare meglio le attività europee in questo campo. Seguiranno altri interventi volti a porre in essere uno spazio europeo di ricerca per questo settore.

Nel campo della difesa si pongono gli stessi problemi che occorrerebbe affrontare in modo analogo, con i dovuti accorgimenti volti a tener conto delle differenti funzioni e competenze dei vari operatori nel campo della difesa. Tale obiettivo riveste particolare importanza in vista del fatto che le imprese europee si sforzano di far concorrenza alle loro controparti statunitensi, che possono beneficiare di livelli molto più elevati di finanziamenti per la ricerca nel campo della difesa. Ciò costituisce parimenti un fattore critico poiché gli Stati membri cercano di ottenere il massimo controvalore dai fondi spesi pur ponendo in essere un ambiente che contribuisca a mantenere in Europa le attività di R&S.

Tenendo presente quanto precede la Commissione accoglie favorevolmente la decisione del Consiglio europeo di Salonicco d'incaricare i competenti organismi del Consiglio di fare quanto necessario per costituire nel corso del 2004 un'agenzia intergovernativa subordinata all'autorità del Consiglio ed aperta alla partecipazione di tutti gli Stati membri di costituire un'agenzia che si occupi di sviluppo delle capacità di difesa, attività di ricerca, acquisizione ed armamenti.

Compito di tale agenzia sarà di sviluppare le capacità di difesa nel campo della gestione delle crisi, promuovere e incrementare la cooperazione europea nel campo degli armamenti, rafforzare la base industriale e tecnologica europea, porre in essere un mercato europeo concorrenziale degli equipaggiamenti per la difesa nonché promuovere, all'occorrenza di concerto con le attività di ricerca di competenza della Comunità, le ricerche miranti a portare l'Unione all'avanguardia delle tecnologie strategiche per le future capacità nel campo della difesa e della sicurezza, rafforzando così il potenziale industriale europeo in questo settore.

Regolamentazione europea dell'aviazione civile

Al giorno d'oggi i fabbricanti di velivoli civili ed i vettori aerei operano in un mercato europeo o mondiale. Gran parte del sistema di regolamentazione europeo tuttavia è ancora organizzato a livello di Stati membri e coordinato tra governi. Questo approccio obsoleto impedisce agli operatori del settore ed ai loro clienti di trarre pienamente vantaggio dalle possibilità offerte dal mercato interno.

Il rapporto STAR 21 ha affrontato in particolare il problema delle carenze del sistema di autorità aeronautiche comuni (JAA - Joint Aviation Authorities), invitando a costituire quanto prima un'agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA - European Aviation Safety Agency). Nel frattempo si sono compiuti importanti progressi: rifacendosi ad una proposta della Commissione è stato adottato il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (1592/2002) che definisce la base giuridica per l'EASA, il quale è entrato in vigore il 7 settembre 2002. La Commissione sta attualmente lavorando su importanti questioni organizzative per garantire che l'EASA sia operativa entro la fine del 2003. Continueranno in parallelo discussioni con l'amministrazione federale dell'aviazione (FAA) statunitense volte a garantire che i certificati rilasciati dalle autorità regolamentari di entrambi i lati dell'Atlantico siano reciprocamente accettati.

La certificazione dei velivoli rappresenta tuttavia soltanto un elemento della costruzione di un quadro coerente per l'attività dell'aviazione civile in Europa. È ancora necessario progredire in altri settori d'importanza cruciale, quali quello della sicurezza aerea. Vista la densità e l'interdipendenza della rete di trasporto aereo in Europa è indispensabile affrontare i problemi di sicurezza a livello europeo.

Una partecipazione attiva della Comunità europea all'attività di organizzazioni internazionali quali l'ICAO è la chiave di un'effettiva corrispondenza tra il sistema di regolamentazione europeo e le prescrizioni mondiali. L'attuale mancanza di dispositivi efficaci per promuovere le norme europee va a detrimento della concorrenzialità dell'industria aerospaziale europea. La partecipazione alle suddette attività riveste un'importanza vitale per programmi come Galileo oltre che per lo sviluppo di tecnologie per la gestione del traffico aereo.

La realizzazione di uno spazio aereo unico europeo renderà necessari cambiamenti tecnologici di rilievo ed ingenti investimenti per modernizzare e consolidare l'infrastruttura per la gestione del traffico aereo ed i relativi servizi. Per garantire una maggiore flessibilità d'impiego dello spazio aereo europeo sarà di cruciale importanza sviluppare un'efficace interfaccia civile/militare. Questi sviluppi potranno altresì agevolare l'armonizzazione delle esigenze in campo militare.

Da esigenze connesse alla tutela dell'ambiente derivano considerevoli pressioni per lo sviluppo di velivoli più sicuri e meno inquinanti. La Commissione europea e gli Stati membri devono rafforzare la loro presenza nelle discussioni sull'ambiente a livello globale.

L'industria aerospaziale dovrà parimenti sforzarsi di migliorare le tecnologie esistenti per equilibrare correttamente le esigenze ambientali con la prevista crescita del traffico aereo.

Per quanto riguarda gli accordi sul servizio aereo la Corte di giustizia europea ha recentemente statuito che gli esistenti accordi bilaterali di servizio aereo tra singoli Stati membri risultano incompatibili con la competenza comunitaria in alcuni aspetti di rilievo. La Corte ha individuato tre aspetti di competenza esclusiva della Comunità: l'ordine di decollo e di atterraggio (*slots*), il sistema di prenotazione computerizzata e la tariffazione intracomunitaria.

Tenendo conto di questi elementi e di altri ancora, che militano a favore di un'impostazione comunitaria per gli accordi di servizio aereo, il 5 giugno 2003 il Consiglio ha concordato un pacchetto di provvedimenti che affida alla Commissione la responsabilità di condurre negoziati d'importanza cruciale nel campo del trasporto aereo, ed in particolare un mandato per avviare le trattative riguardanti un nuovo accordo aereo transatlantico.

Per poter rappresentare un concorrente valido sul piano mondiale l'industria aeronautica europea dovrà consolidarsi. La nuova impostazione comunitaria volta a ridefinire le relazioni internazionali per tutti gli Stati membri agevolerà tale processo di consolidamento. L'ulteriore liberalizzazione dei mercati aeronautici a livello mondiale creerà inoltre nuove occasioni di mercato per l'industria aeronautica europea, mentre l'accresciuta concorrenza darà un'ulteriore spinta a ridurre i costi d'esercizio, ad esempio ricorrendo a velivoli più efficienti.

La Commissione accoglie con favore questa evoluzione e continuerà a prendere provvedimenti per garantire un assetto coerente della regolamentazione, atto sia a fornire un livello elevato di sicurezza che a promuovere la concorrenzialità dell'industria europea.

Accesso ai mercati

Le imprese del settore aerospaziale operano su un mercato mondiale e dipendono quindi dall'equità delle condizioni negli scambi internazionali e dall'accesso ai mercati.

Il commercio di velivoli civili di grandi dimensioni è disciplinato da un sistema di accordi bilaterali e multilaterali. L'accordo bilaterale UE-US del 1992 sugli scambi commerciali di velivoli civili di ampie dimensioni disciplina specificamente diverse forme di sostegno pubblico, quale il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo o le sovvenzioni rimborsabili per il varo di nuovi programmi. Mentre l'Europa ha rispettato gli obblighi che le incombevano nell'ambito di tale accordo e continuerà a farlo in futuro, i livelli di sostegno forniti negli Stati Uniti superano regolarmente quelli consentiti dall'accordo. La Commissione ha criticato questa violazione nell'ambito delle consultazioni bilaterali disposte dall'accordo e continuerà a seguire attentamente la situazione per mantenere una concorrenza aperta ed equa su questo importante mercato.

Per quanto riguarda *l'accesso ai mercati dei prodotti per la difesa* la vigente legislazione statunitense crea due difficoltà specifiche per le imprese europee. In primo luogo il mercato USA dei prodotti per la difesa è di per sé di accesso estremamente difficile:

- le restrizioni statunitensi sull'acquisizione di prodotti esteri per la difesa limitano l'accesso al mercato statunitense per l'industria europea. Recentemente il Congresso USA ha proposto di inasprire ulteriormente queste restrizioni, nonostante l'opposizione del Dipartimento della difesa. Tali modifiche della legislazione risulterebbero contrarie agli impegni presi dagli USA nel quadro dell'accordo OMC

del 1994 sugli appalti pubblici (GPA - Government Procurement Agreement). L'applicazione dei regolamenti statunitensi in fatto di sicurezza impone inoltre considerevoli oneri burocratici, che hanno pesanti ripercussioni su qualunque partecipazione di contraenti esteri ai programmi statunitensi;

- la politica statunitense per quanto riguarda ogni forma di cooperazione tra imprese nazionali connesse alla difesa ed imprese estere è estremamente restrittiva. Le prescrizioni statunitensi in tema di sicurezza inoltre pongono ostacoli giuridici alle fusioni e ad altre forme d'integrazione societaria.

In larga misura a causa di queste restrizioni gli scambi UE-US nel campo della difesa sono fortemente sbilanciati a favore degli Stati Uniti: il 24% degli acquisti europei per la difesa è d'origine statunitense, mentre solo lo 0,5% degli acquisti statunitensi proviene dall'Europa.

In secondo luogo le autorità statunitensi possono bloccare l'esportazione di prodotti europei in paesi terzi qualora questi contengano componenti cui si applicano i regolamenti USA. Rispetto al sistema europeo questi regolamenti hanno un campo d'applicazione più ampio e sono più rigidi.

Il piano d'azione elaborato a Salonicco contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa prospetta diverse iniziative volte ad aumentare l'efficienza del regime europeo di controllo delle esportazioni di prodotti passibili di duplice impiego (civile o militare). È d'importanza cruciale realizzare tempestivamente queste iniziative per aumentare la credibilità europea nei confronti degli USA. La Commissione ha già presentato al Consiglio proposte in merito all'attuazione del piano d'azione di Salonicco in tema di controllo delle esportazioni di prodotti passibili di doppio impiego.

Nel suo rapporto del novembre 2002 la commissione statunitense sul futuro dell'industria aerospaziale degli Stati Uniti ha parimenti posto in risalto le ripercussioni negative della politica perseguita per l'industria nazionale. Essa ha invitato ad allentare in qualche misura le restrizioni statunitensi applicate alle imprese straniere che desiderino assorbire imprese statunitensi operanti nel campo della difesa ed è giunta altresì alla conclusione che “le norme che disciplinano le acquisizioni del governo statunitense andrebbero svecchiate per sostenere una maggiore collaborazione con imprese non basate negli USA, ed in alcuni casi gli acquisti da queste stesse imprese”. Per quanto riguarda l'integrazione di componenti commerciali nei prodotti militari il rapporto ha invitato ad un permesso generale “anche se tali prodotti sono forniti da imprese non statunitensi o frutto del lavoro di stranieri”.

La commissione statunitense ha anche affrontato i problemi che il sistema di controllo delle esportazioni crea per l'industria nazionale. Essa ha dichiarato che “i controlli delle esportazioni forniscono attualmente troppo poca sicurezza e rendono il sistema enormemente inefficiente”, aggiungendo che tali controlli “minano la collaborazione tra imprese di paesi alleati sullo sviluppo di nuovi sistemi” e si ripercuotono negativamente su “uno tra gli obiettivi centrali della programmazione militare nel corso degli ultimi trent'anni - l'interoperabilità delle forze alleate”. Per superare questa situazione la commissione statunitense suggerisce di collaborare “con i nostri alleati per individuare le tecnologie critiche ed arrivare a soluzioni per tutelarle”.

La cooperazione transatlantica nel campo della difesa ha ricevuto impulso dal consolidamento dell'industria e dallo sviluppo che ha portato i programmi a calare di numero ma a diventare tecnicamente più sofisticati e più costosi. Una più stretta cooperazione transatlantica in campo industriale è anche l'inevitabile esito della costituzione di capacità comuni di difesa.

Se da un lato accoglie positivamente i segnali favorevoli provenienti dagli Stati Uniti ed incoraggia qualsiasi iniziativa transatlantica che consenta rapidi cambiamenti, la Commissione ritiene tuttavia che le possibilità di ottenere un migliore accesso al mercato statunitense dei prodotti per la difesa e di migliorare il sistema statunitense di controllo delle esportazioni risulterà considerevolmente accresciuta dal fatto che l'Europa possa agire da una posizione di forza avendo preso i provvedimenti necessari per garantire l'esistenza di una base industriale altamente concorrenziale ed interessante al proprio interno, che operi rifacendosi alla propria vigorosa esperienza in fatto di progettazione e programmi coronati dal successo.

5. INIZIATIVE FUTURE

Il rapporto STAR 21 ha dimostrato che i progressi più significativi sono stati compiuti nei settori in cui si è adottata un'impostazione integrata sul piano europeo. La costituzione dell'ESA per superare gli svantaggi dell'esistente approccio intergovernativo rappresentato dalle autorità aeronautiche comuni costituisce un buon esempio.

Ciò dimostra come l'Unione possa svolgere un ruolo importante ponendo in essere un ambiente in cui l'industria aerospaziale può prosperare quando l'integrazione transfrontaliera e le esigenze del mercato globale rendono sempre più inadeguati i contesti nazionali.

La Commissione è consapevole del fatto che in funzione della problematica in questione l'impostazione organizzativa ed istituzionale più appropriata può variare. Alcuni dei problemi possono essere affrontati nel modo migliore sviluppando politiche comunitarie, mentre la soluzione di altri può esigere il ricorso a strutture differenti dell'Unione.

Su questa base la Commissione continuerà a lavorare per migliorare l'assetto politico e regolamentare in cui opera l'industria aerospaziale in Europa. Gli Stati membri manterranno tuttavia una responsabilità cruciale per il sostegno fornito sotto forma di programmi di R&S, sovvenzioni rimborsabili per il varo dei programmi ESA e contributi a tali programmi nonché continuazione del ruolo di principale cliente del settore in rapporto agli acquisti connessi alla difesa. La possibilità di realizzare progressi significativi dipende dunque dalla loro cooperazione.

La Commissione ritiene che tre settori meritino un'attenzione particolare: difesa, spazio e attività di ricerca.

Difesa

Per quanto riguarda l'industria aerospaziale connessa alla difesa il processo di consolidamento in corso (sotto la responsabilità in primo luogo delle stesse imprese) ha compiuto enormi progressi. Il problema fondamentale cui devono far fronte gli operatori del settore è la restante frammentazione della domanda dei prodotti per la difesa: i programmi di un unico Stato membro fanno fatica a raggiungere livelli di produzione su scala economica mentre i programmi che riuniscono più Stati membri risentono negativamente di complessi accordi di condivisione del lavoro che complicano le procedure burocratiche ed aumentano i costi.

Gli Stati membri dovrebbero promuovere l'armonizzazione delle specifiche militari ed altrimenti connesse alla sicurezza nell'intento di superare i problemi che derivano dall'orientamento nazionale dell'assetto difensivo attuale, armonizzando la programmazione e gli acquisti di prodotti connessi alla difesa. Ciò risulta pienamente conforme all'obiettivo del PESD di promuovere la costituzione di una piattaforma industriale e tecnologica

concorrenziale nel campo della difesa. Un inizio concreto dell'attività in questo campo è rappresentato dalle iniziative presentate nella recente comunicazione della Commissione intitolata "Difesa europea - problematiche industriali e commerciali".

Questa comunicazione si concentra sulla priorità da dare alla costituzione di un mercato dei prodotti connessi alla difesa, vale a dire di definire un adeguato quadro regolamentare che affronti gli aspetti tanto interni quanto esterni del problema, norme appropriate per rendere efficace in termini di costi l'acquisizione di beni e servizi da parte degli Stati membri o di qualsiasi futura agenzia europea nonché controlli sulle esportazioni efficienti sotto il profilo economico, pur preservando al tempo stesso elevati livelli deontologici e promuovendo il reciproco successo commerciale. Un altro aspetto d'importanza centrale nella comunicazione è il miglioramento dell'efficienza dell'attività di ricerca ottenuto grazie alla cooperazione ed alla coerenza delle attività connesse alla difesa svolte a livello europeo oltre che alla valorizzazione delle sinergie civile/militare.

Giova inoltre riconoscere che l'Unione costituisce un quadro adeguato in cui ampliare e sviluppare alcuni dei provvedimenti concordati nel campo del settore aerospaziale e delle industrie connesse alla difesa dai ministri di Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito nell'ambito della lettera d'intenti e del relativo accordo quadro. I vantaggi derivanti da accordi in tema di diritti di proprietà intellettuale, norme comuni per l'esportazione e sicurezza delle informazioni risulterebbero molto accresciuti se fossero estesi all'intera Unione europea.

Analogamente diversi Stati membri hanno già preso iniziative per effettuare in comune gli acquisti e le attività di ricerca, quali l'OCCAr (*Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement* / Organismo comune di cooperazione in fatto di armamenti) e la WEAO (Western European Armament Organisation - Organizzazione dell'Europa occidentale per gli armamenti). Si veda anche l'iniziativa del Consiglio europeo del 19 e 20 giugno 2003 di costituire un'agenzia che si occupi di sviluppo delle capacità di difesa, attività di ricerca, acquisizione ed armamenti.

Per quanto riguarda gli ostacoli agli scambi nei prodotti per la difesa la Commissione accoglie con grande favore l'impostazione adottata dalla commissione statunitense per il settore aerospaziale. Essa invita gli Stati Uniti a lavorare per arrivare ad attuare tempestivamente i necessari cambiamenti. Ciò incoraggerebbe la cooperazione nel campo della difesa, migliorerebbe l'interoperabilità e contribuirebbe a ridurre il divario di capacità.

Spazio

In seguito alla comunicazione del 2001 "Verso una politica europea dello spazio", che si concentra sulla cooperazione con l'Agenzia spaziale europea, la Commissione ha adottato un libro verde sullo spazio per incoraggiare un ulteriore dibattito circa il modo cui procedere in futuro nell'intento di elaborare un libro bianco più particolareggiato entro la fine del 2003.

L'assenza di una politica spaziale europea di portata globale e la risultante mancanza di un efficiente coordinamento delle attività in questo campo inducono ora a paventare che, nonostante la sua eccellenza tecnologica, a causa della recente flessione del mercato spaziale commerciale l'industria europea rischi di perdere non solo quote di mercato a vantaggio degli USA e di altre potenze spaziali, ma addirittura la capacità di conservare le capacità acquisite. Nel lungo termine ciò potrebbe determinare una situazione in cui l'Europa effettivamente non dispone di alcuna scelta in un settore d'importanza vitale.

La posta economica in gioco in attività a valle, tra cui servizi satellitari per il settore dei trasporti, commercio elettronico, autostrade scientifiche, lavoro a distanza, servizi per il tempo libero e culturali, servizi finanziari nonché, naturalmente, comunicazioni ed attività connesse a sicurezza e difesa, va tuttavia ben al di là degli investimenti iniziali in strutture. Tali servizi forniscono una dimensione complementare e sono diventati una risorsa importante per diverse capacità industriali.

La Commissione prenderà quindi i provvedimenti necessari a costituire un ambiente quanto più favorevole possibile per gli operatori del settore cosicché essi mantengano e sviluppino ulteriormente le proprie capacità industriali. Ciò significa elaborare una politica spaziale europea globale che tenga conto del carattere strategico di questo settore e fornisca un quadro comune in cui l'industria europea e le varie agenzie nazionali ed intergovernative interessate possano ottimizzare le loro attività.

Le discussioni ad ampio raggio svoltesi nel corso del processo di consultazione organizzato nell'ambito del libro verde sullo spazio hanno svolto una funzione importante in questo contesto, e la Commissione svilupperà in modo più approfondito queste problematiche in un libro bianco che presenterà entro la fine dell'anno.

Attività di ricerca

Nel corso dell'ultimo decennio l'Unione ha assunto un ruolo di maggior rilievo nel finanziare le attività di ricerca nel campo dell'aeronautica civile in Europa, e l'industria ha adottato le sue strutture di ricerca per tener conto di queste nuove possibilità di sostegno. Giacché l'industria aerospaziale ha cicli di sviluppo lunghi è importante mantenere la stabilità delle strutture di finanziamento dell'attività di ricerca nel lungo termine.

Come si è fatto nel campo dell'aviazione civile con il calendario strategico dell'ACARE per la ricerca, l'Europa trarrebbe grande beneficio dall'esistenza di un programma globale europeo per le attività di R&S in campo aerospaziale destinate alla difesa. Ciò richiede lo sviluppo di un sistema idoneo a riunire chi è in grado di capire le questioni strategiche, tecniche e commerciali che determineranno il futuro del settore aerospaziale e chi dispone delle capacità e di un interesse nel settore (le imprese stesse, PMI incluse, i centri di ricerca, ecc.) per procedere ad un esame approfondito delle complesse problematiche in questione.

Il compito è quello di stabilire le priorità e gli obiettivi in una prospettiva europea così da influenzare tutti gli operatori europei interessati nella programmazione delle attività di ricerca connesse alla difesa affinché collaborino per definire un sistema più efficiente, più mirato e più concorrenziale sul piano mondiale. Può darsi che occorra adattare gli obiettivi prioritari dei singoli Stati membri in funzione del piano globale, cosicché un presupposto per il successo di questa iniziativa sarebbe un livello sufficiente d'impegno e la disponibilità di risorse indipendenti.

Oltre ad un migliore coordinamento delle attività tra Stati membri per superare l'attuale frammentazione saranno necessarie nuove strutture istituzionali. Nel suo progetto di trattato che istituisce una costituzione europea la Convenzione europea invita a costituire una "Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari" con il compito di "individuare le esigenze operative, promuovere misure per rispondere a queste, contribuire ad individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, ed assistere il Consiglio dei ministri nella valutazione del miglioramento delle capacità militari". La Commissione sostiene vigorosamente questa

proposta: un tale organismo contribuirebbe a superare l'attuale frammentazione ed a sviluppare gli equipaggiamenti di cui l'Europa avrà in futuro bisogno per le sue esigenze di sicurezza e di difesa.

Da parte sua, come dichiarato nella recente comunicazione sulla difesa, la Commissione intende varare un'iniziativa preparatoria per aumentare il potenziale industriale europeo nel campo delle attività di ricerca connesse alla sicurezza. Quest'iniziativa mirerà ad esaminare condizioni e dispositivi per migliorare l'ambiente ai fini della concorrenzialità scientifica, tecnologica ed industriale in questo campo. Una visione a lungo termine verrà sviluppata in stretta cooperazione con le parti interessate. La Commissione intende presentare un'ulteriore comunicazione a questo proposito entro la fine dell'anno in corso.

6. CONCLUSIONE

I vantaggi di una vigorosa industria aerospaziale europea sono stati messi in risalto da precedenti comunicazioni. Il benessere di milioni di cittadini dipende da questo settore che, con il suo fatturato di 80 miliardi di €, apporta un contributo positivo considerevole alla bilancia commerciale europea. L'industria aerospaziale e le tecnologie ad essa associate svolgono anche un ruolo di primo piano nel mantenere la posizione strategica dell'Europa e le sue capacità nel campo della sicurezza e della difesa, e forniscono altresì un contributo critico alla concorrenzialità di tutti i settori dell'economia, tra cui le nuove imprese connesse alla società dell'informazione che cominciano ad apparire.

Anche se è vero che da quando è stato presentato il rapporto STAR 21 si sono compiuti progressi molto consistenti in diversi settori, tra cui l'adozione del regolamento EASA, il rilancio del dibattito sulla difesa, l'ampia consultazione sulla politica spaziale e la costituzione dell'impresa comune Galileo, la Commissione è convinta, coerentemente con la strategia che persegue nell'ambito della politica industriale e con la sua politica in fatto di concorrenzialità, della necessità di adeguare e sviluppare il quadro esistente per contribuire a mantenere i vantaggi delle capacità aerospaziali europee per le generazioni future.

Per fare questo occorre un impegno continuo e coordinato che si concentri sui settori in cui il contesto europeo per le attività aerospaziali è mancante o debole. Ciò comporta la necessità di considerare prioritari l'effettiva costituzione di un mercato europeo dei prodotti per la difesa, il varo di una riuscita iniziativa preparatoria sulle attività di ricerca per la sicurezza ed il rafforzamento delle attività di ricerca nel campo della difesa per mezzo di un programma europeo di R&S nel campo dell'industria aerospaziale per la difesa oltre che della costituzione di un'agenzia dell'UE, pur mantenendo al tempo stesso la stabilità a lungo termine dei programmi di ricerca nel campo dell'aviazione civile.

Un'importanza vitale rivestono parimenti l'adozione del libro bianco sullo spazio e la tempestiva realizzazione di un programma d'azione che traduca in realtà la politica spaziale europea affrontando tutti gli aspetti del settore e sfruttando appieno le capacità specifiche di tutte le istituzioni coinvolte, alla pari del completamento dello spazio aereo unico europeo, inclusi gli accordi con i paesi terzi nel campo del trasporto aereo, ed un'EASA pienamente operativa.

Vista la portata di questi compiti occorre agire con determinazione per consentire alle imprese europee di migliorare ulteriormente la loro concorrenzialità sui mercati aerospaziali mondiali. La Commissione accoglie quindi con favore le raccomandazioni del rapporto STAR 21, che considera un importante punto di partenza per dare l'avvio ai necessari cambiamenti, ed invita

gli Stati membri e le altre istituzioni a sostenerne l'indirizzo principale e ad impegnarsi attivamente per far progredire i lavori sulle questioni fondamentali in esso sollevate.

ALLEGATO

ANALISI STRATEGICA DELL'INDUSTRIA AEROSPAZIALE PER IL 21^{ESIMO} SECOLO.

STRATEGIC AEROSPACE REVIEW for the 21st century (STAR 21)

Inquadrare in modo coerente scambi commerciali e politiche per un'industria europea
d'importanza vitale

Luglio 2002

A. MEMBRI

Il gruppo consultivo europeo sull'industria aerospaziale è stato istituito nel 2001 al fine di valutare l'adeguatezza dell'attuale quadro politico e normativo all'industria aerospaziale europea, individuare eventuali carenze e avanzare proposte per ulteriori miglioramenti. Presieduto da Erkki Liikanen, commissario europeo responsabile per la politica delle imprese, il gruppo consultivo riunisce sette presidenti di società aerospaziali, cinque commissari europei, l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e due eurodeputati.

I membri del gruppo consultivo hanno trascorso gli ultimi 12 mesi ad esaminare la questione, cercando di individuare i settori chiave in grado di determinare la futura concorrenzialità dell'industria e la sua capacità di contribuire efficacemente al raggiungimento dei principali obiettivi politici dell'Europa. I risultati dei loro sforzi vengono illustrati nella relazione qui allegata, intitolata STAR 21 (*Strategic Aerospace Review for the 21st Century*), che è stata presentata a Romano Prodi, presidente della Commissione europea, il 16 luglio 2002.

Jean-Paul Béchat: presidente e direttore generale della SNECMA

Manfred Bischoff: copresidente della EADS

Philippe Busquin: commissario europeo responsabile per la ricerca

Sir Richard Evans: presidente della BAE Systems

Jean-Luc Lagardère: copresidente della EADS

Pascal Lamy: commissario europeo responsabile per il commercio

Erkki Liikanen: commissario europeo responsabile per le imprese e per la società dell'informazione

Alberto Lina: ex presidente e direttore generale della Finmeccanica (fino all'aprile 2002)

Loyola De Palacio: vicepresidente della Commissione europea, responsabile per le relazioni con il Parlamento europeo nonché per i trasporti e per l'energia

Chris Patten: commissario europeo responsabile per le relazioni esterne

Denis Ranque: presidente e direttore generale della THALES

Sir Ralph Robins: presidente della Rolls-Royce

Javier Solana: Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC)

Carlos Westendorp y Cabeza: eurodeputato, presidente del Comitato per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia

Karl von Wogau: eurodeputato

B. RIEPILOGO

Le esigenze europee

Negli ultimi anni i responsabili del processo decisionale europeo hanno definito per l'Unione europea obiettivi di vasta portata con ripercussioni di rilievo sull'industria aerospaziale, stabilendo per altro verso ambiziosi traguardi in tema di concorrenzialità dell'Europa nonché di politica estera e della sicurezza comune.

Nella sua relazione STAR 21 (*Strategic Aerospace Review for the 21st Century*) il gruppo consultivo europeo sull'industria aerospaziale sostiene che per poter raggiungere tali obiettivi è indispensabile che la struttura economica e industriale dell'Europa sia in grado di rispondere alle nuove esigenze. Un'industria aerospaziale fiorente e concorrenziale è fondamentale per la sicurezza e la prosperità dell'Europa. Oltre al contributo che può offrire alla crescita sostenibile, l'industria aerospaziale costituisce infatti un ambito di sviluppo di tecnologie di punta e competenze fondamentali nonché un importante polo d'innovazione, assicura i mezzi necessari alla fornitura di servizi dallo spazio e contribuisce in misura determinante alla sicurezza e alla difesa, contribuendo in tal modo a salvaguardare la libertà d'azione dell'Europa nell'ambito della politica estera.

Caratteristiche dell'industria

A livello mondiale l'industria aerospaziale europea è all'avanguardia in molti settori; ad essa fa capo un terzo del fatturato mondiale, da raffrontare al quasi 50% che fa capo all'industria statunitense.

La prosperità dell'industria aerospaziale poggia su due pilastri complementari e interdipendenti: difesa e aviazione civile. Operare sui mercati della difesa e dell'aviazione civile significa utilizzare per entrambi le stesse competenze tecniche e tecnologie, beneficiando così d'economie di scala oltre che dei vantaggi offerti da un'ampia gamma di prodotti. Per soddisfare le esigenze dell'aviazione civile e di quella militare si deve ricorrere a tecnologie di punta, pur servendo clienti pubblici e privati con fabbisogni diversi.

E' molto difficile per un nuovo concorrente riuscire a farsi strada nell'industria aerospaziale, soprattutto nella fascia delle produzioni più qualificanti, a causa dell'interdipendenza dei settori della difesa e dell'aviazione civile nonché della natura estremamente ciclica e dell'elevata intensità di capitali del settore in questione. Per questi stessi motivi risulta estremamente difficile rendere nuovamente disponibili tecnologie, competenze ed infrastrutture che si siano deteriorate o siano venute meno.

Per quanto riguarda la concorrenza internazionale, le imprese statunitensi operano nel mercato unico interno più grande del mondo e beneficiano di un contesto operativo altamente favorevole, concepito per appoggiare l'obiettivo strategico dichiarato di mantenere la supremazia degli USA nel settore aerospaziale. I collegamenti diretti tra i due comparti del settore e i forti investimenti destinati a finanziare la ricerca e l'innovazione nel campo della difesa si traducono in evidenti vantaggi per l'industria statunitense in termini di ricadute positive per le applicazioni dell'aviazione civile. Tale situazione pone una sfida costante all'industria europea e non può che influire sulla sua posizione concorrenziale.

Dal momento che per la maggior parte dei mercati le imprese statunitensi ed europee continueranno a sopperire alle necessità di una clientela mondiale, l'industria aerospaziale europea dovrà essere forte per poter mantenere la propria concorrenzialità in un'ampia gamma di prodotti per l'aviazione civile e la difesa.

La ristrutturazione di ampia portata verificatasi in Europa negli ultimi anni ha fatto nascere un'industria organizzata su scala europea in grado sia di competere che di operare al fianco della potente consorella statunitense. A livello di politiche tuttavia il contesto che ne disciplina l'attività è ancora troppo frammentato. Dal momento che la ristrutturazione dell'industria aerospaziale è avvenuta a livello europeo le questioni che possono determinarne la futura concorrenzialità ed il contributo all'economia andrebbero indubbiamente affrontate anch'esse in una prospettiva europea.

Risultati di rilievo

Nel prender in considerazione i problemi in una prospettiva europea la relazione STAR 21 ha riscontrato quattro aspetti di particolare risalto:

1. Il settore aerospaziale riveste un'importanza cruciale per il conseguimento degli obiettivi che l'Europa fissati s'è prefissi in termini di crescita economica, sicurezza e qualità della vita; esso risulta direttamente connesso a, ed influenzato da, tutta una serie di politiche comunitarie come quelle in fatto di scambi, trasporti, ambiente, sicurezza e difesa.
2. Una base industriale forte e concorrenziale a livello mondiale è essenziale per fornire all'Europa gli strumenti necessari per poter scegliere e decidere in merito alla propria presenza ed influenza sulla scena internazionale.
3. L'industria aerospaziale europea deve mantenere una forte posizione concorrenziale per poter svolgere pienamente la sua funzione e partecipare ad un mercato aerospaziale mondiale.
4. L'Europa deve mantenersi all'avanguardia nelle tecnologie di punta se intende disporre di un'industria aerospaziale innovativa e concorrenziale.

STAR 21 sottolinea che, sebbene in diversi settori si siano già compiuti alcuni progressi, l'attuale contesto politico e normativo risulta insufficiente a colmare il divario tra le ambizioni europee e la capacità di conseguire i risultati richiesti.

Raccomandazioni relative alle politiche da perseguire

Una prospettiva coerente e di lungo periodo è essenziale per le attività di pianificazione e d'investimento dell'industria aerospaziale. STAR 21 individua diversi settori in cui è necessario che le istituzioni europee, gli Stati membri dell'UE e gli operatori del settore

s'impegnino per mantenere la posizione di produttore mondiale che l'Europa s'è conquistata nel settore aerospaziale e disporre nei settori spaziale, della difesa e della sicurezza delle capacità necessarie a adottare scelte politiche essenziali e rappresentare un valido partner per amici e alleati.

Le principali raccomandazioni di STAR 21 riguardano i mercati mondiali, il contesto operativo, la direzione di aviazione civile, sicurezza e difesa europee e le capacità nel settore spaziale. In molti di questi ambiti, come ad esempio nel coordinamento della ricerca nell'aeronautica civile e nella regolamentazione dell'aviazione civile, progressi concreti sono già stati realizzati o lo saranno presto grazie all'attuazione dei provvedimenti già proposti. In altri comparti, come in quelli della difesa, dello spazio, del livello e dell'organizzazione delle attività di ricerca e sviluppo tecnologico in tutti i segmenti di mercato, di vitale importanza per l'evoluzione del settore, sono necessarie decisioni tempestive per evitare che nel futuro venga meno la possibilità di orientarsi verso determinate politiche.

Per quanto riguarda l'accesso ai mercati mondiali, l'obiettivo dell'Europa dovrebbe essere quello di garantire parità di condizioni per favorire le imprese concorrenziali. A tal fine occorrerà dare ulteriore impulso all'apertura dei mercati, soprattutto introducendo cambiamenti nelle pratiche sciovinistiche d'incentivazione all'acquisto di prodotti americani (*Buy American*) e facendo convergere le politiche di controllo delle esportazioni. Nel contempo l'Europa dovrebbe allacciare e sviluppare le relazioni con i paesi terzi, anche mediante programmi di cooperazione internazionale.

In relazione al contesto operativo STAR 21 evidenzia il ruolo fondamentale della ricerca per la concorrenzialità dell'industria. Pur plaudendo alla creazione del Consiglio consultivo per la ricerca aeronautica in Europa (*ACARE*), STAR 21 attira l'attenzione sull'enorme problema costituito dalla prevista mobilitazione di fondi pubblici e privati per 100 miliardi di euro, destinati a finanziare una strategia di ricerca coordinata per l'aviazione civile nei prossimi 20 anni. In un settore correlato è già stata riconosciuta l'importanza delle ripercussioni prodotte dagli incentivi fiscali sulle attività di ricerca e si ritiene quindi necessaria un'analisi più approfondita di questo aspetto. Per quanto concerne le risorse umane STAR 21 sottolinea la necessità d'interventi adeguati, soprattutto a livello di Stati membri, per poter garantire la disponibilità di manodopera mobile e specializzata.

Per quanto riguarda i settori in cui si sono realizzati considerevoli progressi, la relazione menziona in particolare il caso della disciplina dell'aviazione civile, aggiungendo comunque che l'unico modo per beneficiare pienamente dei vantaggi connessi ad ulteriori sviluppi nel settore è attribuire all'UE la responsabilità della regolamentazione e del processo decisionale. Questo presuppone un ruolo di maggiore rilievo per gli organi comunitari, ivi compresa l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (*EASA*), come pure lo sviluppo e l'attuazione di un piano di massima per la gestione del traffico aereo in Europa. Una conseguenza di ciò è l'adesione della Comunità in qualità di membro all'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (*ICAO*), di cui fanno già parte gli Stati membri.

È nei settori della sicurezza e della difesa, oltre che nelle attività di ricerca ad essi connesse, che si avverte più urgente la necessità di un maggiore impegno per garantire il futuro dell'industria europea.

- Tale impegno è necessario per garantire la presenza in Europa di una base industriale e tecnologica di eccellenti capacità, requisito essenziale per la futura concorrenzialità dell'industria nel suo complesso. Risulta tuttavia opportuno colmare nel più breve tempo possibile il divario esistente tra gli obiettivi e le esigenze dell'Europa ed il

contesto delle politiche entro cui l'industria aerospaziale è chiamata a contribuire per render disponibili le necessarie capacità.

- Realizzare le condizioni per rendere disponibili le capacità concordate richiede impegno, risorse ed un'organizzazione coerente. Di recente si sono registrati progressi incoraggianti nel definire e concordare il fabbisogno di capacità nell'ambito della politica europea di sicurezza e difesa comuni. Tenendo presente che questo è solo il primo passo verso il soddisfacimento delle future necessità della nuova politica di sicurezza europea, è indispensabile impegnare risorse finanziarie adeguate alla portata dei progetti da realizzare e porre in vigore le norme e le procedure necessarie a garantire l'impiego efficace di tali risorse. Occorre parimenti impostare in modo coordinato a livello europeo il problema degli armamenti arrivando a definire una politica UE in questo campo.
- Sebbene vi sia ancora una certa riluttanza ad accordarsi circa la necessità di affrontare a livello europeo questioni cruciali quali gli acquisti per la difesa e le connesse attività di ricerca – da sempre oggetto di decisione a livello nazionale –, è ormai ampiamente riconosciuto che proprio in un contesto europeo vanno prese le decisioni relative al livello di spesa per gli equipaggiamenti per la difesa, alla ridefinizione delle priorità sulla base degli attuali bilanci della difesa ed alle risposte più adeguate a nuove minacce. Di conseguenza si stanno attualmente formalizzando nel quadro di vari accordi le tanto attese attività volte a migliorare il coordinamento dei programmi di ricerca ed a definire modalità d'approvvigionamento più efficaci in termini di costo, in primo luogo grazie ad una più intensa cooperazione tra alcuni Stati membri.

A prescindere dal livello generale di ambizione che va necessariamente stabilito dai massimi vertici politici, la mancata ottimizzazione della spesa nel settore aerospaziale, ivi comprese le componenti chiave della ricerca e della difesa, si tradurrà in una limitazione delle future scelte strategiche dell'Europa. Indipendentemente dal livello globale delle risorse, investimenti ben coordinati in attività di ricerca e sviluppo e un sistema di approvvigionamento efficace rivestono un'importanza fondamentale ai fini della costituzione delle necessarie capacità e della disponibilità di un'industria aerospaziale concorrenziale.

Nonostante quanto fatto di recente i progressi realizzati fino ad ora restano insufficienti. Per superare tale problema sono stati presi in considerazione tutti i mezzi a disposizione, tra cui iniziative, all'occorrenza anche a livello comunitario, volta ad eliminare qualsiasi ostacolo alla concorrenzialità dell'industria europea. Pur tenendo in debito conto le specifiche caratteristiche del settore della difesa e della sicurezza, si dovrebbe far uso dell'esperienza comunitaria in situazioni in cui nell'impiegare prodotti e processi frutto dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione risulti in pratica impossibile distinguere tra le applicazioni civili e quelle pertinenti a difesa e sicurezza.

In riferimento alle capacità spaziali, STAR 21 plaude ad ogni eventuale iniziativa atta a promuovere una politica europea consolidata in materia ed un piano spaziale europeo dotati delle risorse adeguate, in linea con la strategia congiunta dell'Agenzia spaziale europea (ESA) e della Commissione europea (CE). Il sistema di posizionamento satellitare Galileo va tuttavia messo in orbita contemporaneamente allo sviluppo delle attività a valle, con la possibilità quindi di coinvolgere il settore privato. La messa a punto del sistema globale di osservazione per l'ambiente e la sicurezza (GMES) va proseguita con il sostegno dell'ESA e dei programmi CE. Pari importanza riveste un intervento tempestivo volto a sostenere le capacità dell'Europa in fatto di vettori ed a studiare le applicazioni delle tecnologie spaziali soprattutto ai fini delle

attività di comunicazione e di osservazione, ivi comprese quelle necessarie a sicurezza e difesa.

I responsabili politici europei sono chiamati a considerare seriamente come sia possibile trovare la risoluzione necessaria per aumentare le risorse disponibili e definire un contesto europeo più coerente così da conseguire gli obiettivi politici attuali e futuri.

Il gruppo consultivo europeo sull'industria aerospaziale invita a rispondere nel modo più ampio possibile alla propria analisi e alle proprie raccomandazioni. È particolarmente interessato alle osservazioni di coloro che si trovano nella posizione migliore per attuare le raccomandazioni, segnatamente gli Stati membri e le istituzioni comunitarie. Alla luce di tali reazioni e di altri sviluppi rilevanti, il gruppo è pronto a dare un ulteriore contributo alla discussione.

C. STAR (STRATEGIC AEROSPACE REVIEW FOR THE 21ST CENTURY)

1. REALIZZARE GLI OBIETTIVI EUROPEI A LUNGO TERMINE

L'Europa affronta il 21.º secolo con grandi ambizioni, puntando ad una migliore qualità della vita e a standard di vita più elevati, fattori questi che dipendono dalla sua concorrenzialità. I cittadini comunitari sono consapevoli che gli eventi che si realizzano anche a grande distanza dai nostri confini possono influire profondamente sulla loro esistenza e desiderano esercitare una maggiore influenza positiva nel mondo, in qualità di partner apprezzati da amici e alleati.

Un'industria aerospaziale fiorente è fondamentale affinché l'Europa possa realizzare le proprie ambizioni politiche ed economiche. Possedere forti capacità in campo aerospaziale è ormai indispensabile per poter mantenere una posizione concorrenziale sui mercati mondiali in relazione ad un'ampia gamma di prodotti civili e per la difesa e per salvaguardare la libertà di azione della politica estera europea. La stessa industria aerospaziale ha subito una ristrutturazione a livello europeo, pertanto qualsiasi questione che la riguardi dovrebbe essere affrontata in una prospettiva europea.

Negli ultimi anni i leader europei hanno stabilito obiettivi di ampia portata con notevoli ripercussioni sull'industria aerospaziale, fissando nuovi traguardi per la concorrenzialità europea e per la politica estera e di sicurezza dell'UE.

1.1. Concorrenzialità

In occasione del vertice di Lisbona del 2000 l'Europa si è prefissa l'ambizioso obiettivo di diventare l'economia basata sulla conoscenza più concorrenziale del mondo grazie al raggiungimento di nuovi livelli di concorrenzialità entro il 2010. Il vertice di Barcellona del 2002 ha valutato attentamente i progressi realizzati nell'attuazione della strategia di Lisbona, dandole nuovo impulso. La realizzazione, in seguito al Consiglio di Lisbona, di uno spazio di ricerca europeo ha dimostrato il continuo impegno dell'Europa nel rafforzare le proprie capacità tecnologiche rendendo più efficaci le attività di ricerca in comune. Tale impegno è stato altresì riaffermato a Barcellona.

"L'Unione si è ora prefissata un nuovo obiettivo strategico per il prossimo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e più concorrenziale del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale "

Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, 2000

"Per colmare il divario tra l'Unione europea e i suoi principali concorrenti, si dovrà aumentare in modo significativo lo sforzo globale di R&S e d'innovazione nell'Unione, ponendo un accento particolare sulle tecnologie di punta "

Conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona, 2002

1.2. Sicurezza e difesa

Dalla fine degli anni '80 la situazione geopolitica ha subito enormi mutamenti. La conclusione della guerra fredda, le ripercussioni di conflitti regionali come quello nell'ex Jugoslavia ed il manifestarsi della minaccia del terrorismo mondiale che ha portato alla guerra in Afghanistan sono alcune delle nuove sfide cui l'Europa deve far fronte.

L'obiettivo di rafforzare il ruolo dell'Europa su una scena mondiale in evoluzione è stato affermato dal trattato di Maastricht del 1994, con l'istituzione della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione Europea, la cui struttura è stata perfezionata dal trattato di Amsterdam del 1997.

In occasione del Consiglio europeo di Colonia del 1999 è stata varata la politica europea comune in fatto di sicurezza e difesa, i cui piani sono stati elaborati nei successivi Consigli di Helsinki, Feira, Nizza e Laeken. Oggi l'obiettivo condiviso dell'Unione europea è quello di costruire le capacità necessarie a fornire assistenza umanitaria, soccorso, protezione civile, attività di vigilanza, mantenimento della pace e compiti delle forze di combattimento collegati al ristabilimento della pace. Il fine immediato è quello di costituire entro il 2003 una forza militare in grado di operare autonomamente (fino a 60 000 uomini) capaci di svolgere l'insieme dei compiti di Petersberg e schierabili in tutto il mondo entro un termine di 60 giorni.

La realizzazione di tali ambiziosi obiettivi dipenderà dalla disponibilità di strutture adeguate e dall'accesso agli equipaggiamenti richiesti. Al fine di salvaguardare la sua indipendenza politica l'Europa deve rafforzare le proprie capacità industriali e tecnologiche, in particolar modo nel settore aerospaziale.

"L'Unione deve avere la capacità di condurre azioni in modo autonomo, potendo contare su forze militari credibili, i mezzi per decidere di farle intervenire e la disponibilità a farlo, al fine di rispondere alle crisi internazionali ..."

"Riconosciamo inoltre la necessità di compiere sforzi sostenuti per rafforzare la base di difesa industriale e tecnologica, che vogliamo sia concorrenziale e dinamica."

Conclusioni del Consiglio europeo di Colonia, 1999

1.3. Far coincidere ambizioni e capacità

Questi traguardi ambiziosi potranno essere raggiunti solamente a condizione che la struttura economica ed industriale europea sia in grado di far fronte alle sfide che l'aspettano. Realizzare tali ambizioni significa guardare al futuro, prevederne gli sviluppi e adottare nel breve termine decisioni politiche adeguate così da consentire all'Europa di soddisfare le proprie necessità di medio e lungo periodo. Affinché l'Europa abbia la capacità di realizzare i propri obiettivi politici resta molto da fare.

L'industria aerospaziale è abituata a guardare al futuro: tra l'ideazione e la realizzazione di una nuova generazione di aeromobili può trascorrere anche un decennio, ed i progetti spaziali possono richiedere tempi anche più lunghi; la ricerca su un nuovo materiale composito può impegnare un'intera generazione prima di tradursi in applicazioni pratiche. Per questo motivo è indispensabile che le politiche perseguite nel lungo termine definiscano un quadro coerente perché l'industria aerospaziale possa fornire le capacità necessarie a soddisfare gli obiettivi dell'Europa. Ciò risulta particolarmente vero per il settore della difesa, nel quale i governi sono gli unici acquirenti.

Il benessere dell'industria aerospaziale poggia su due pilastri, la difesa e l'aviazione civile, complementari ma reciprocamente dipendenti. Operare sui mercati della difesa e dell'aviazione civile significa condividere metodologie, competenze tecniche e prodotti nonché beneficiare di economie di scala oltre e dei vantaggi offerti dall'ampiezza della gamma produttiva. I due comparti fanno ricorrere entrambi all'applicazione di tecnologie avanzate, pur servendo due tipi di clientela (privata e pubblica) con esigenze diverse.

1.4. L'analisi di STAR 21

Negli ultimi 12 mesi il gruppo consultivo europeo sull'industria aerospaziale ha analizzato in dettaglio la questione, cercando di individuare i settori chiave in grado di determinare il futuro dell'industria. Il gruppo ha salutato con favore i progressi già realizzati, anche se l'attuale contesto politico e normativo non è in grado di colmare in modo efficace le ampie disparità esistenti tra le aspirazioni europee e la capacità di raggiungere i risultati sperati.

In base alla valutazione del ruolo strategico dell'industria aerospaziale (capitolo 2) e del suo profilo (capitolo 3) la relazione STAR 21 ha individuato cinque settori principali che meritano un'attenzione particolare: la concorrenza sui mercati mondiali (capitolo 4), l'ambiente operativo dell'industria aerospaziale europea (capitolo 5), il governo europeo dell'aviazione civile (capitolo 6), la vitale necessità di capacità europee di difesa e sicurezza (capitolo 7) e la salvaguardia del ruolo dell'Europa nello spazio (capitolo 8).

STAR 21 mira a sensibilizzare maggiormente il pubblico in merito alle questioni legate al settore aerospaziale europeo ed a promuovere interventi destinati a far sì che l'industria aerospaziale europea possa svolgere un ruolo di primo piano nel garantire il futuro economico e politico dell'Europa. Alcune delle raccomandazioni formulate nella relazione richiedono decisioni rapide, mentre altre vanno considerate in un'ottica di più lungo respiro, anche se è comunque importante assicurarsi che vengano presi i necessari provvedimenti. Il controllo e la valutazione periodica dei progressi realizzati nei settori presi in esame dalla presente relazione dovrebbero servire ad evidenziare eventuali aree su cui intervenire con maggiore incisività.

2. IL RUOLO STRATEGICO DELL'INDUSTRIA AEROSPAZIALE

L'industria aerospaziale svolge un ruolo strategico nel garantire la sicurezza e la prosperità dell'Europa:

2.1. Genera ricchezza

Nel 2000 l'industria aerospaziale europea ha dato lavoro direttamente a 429 000 persone e indirettamente a un numero assai maggiore, con un fatturato consolidato di 72 300 milioni di euro, di cui il 15% circa impiegato in attività di ricerca e sviluppo. Essendo riuscita ad esportare oltre la metà della produzione l'industria ha registrato un saldo positivo della bilancia commerciale di quasi 1 900 milioni di euro per l'intera UE. Il settore aerospaziale dipende da un'estesa catena di distribuzione, che comprende molte piccole e medie industrie localizzate in tutti i quindici paesi dell'Unione. Una struttura industriale così complessa fa sì che il settore aerospaziale contribuisca in modo determinante alla ricchezza e all'occupazione dell'intera Unione europea.

2.2. Sostiene la concorrenza internazionale

Eccellenti capacità in campo aerospaziale sono ormai un presupposto perché l'Europa possa conservare una posizione concorrenziale a livello mondiale in un'ampia gamma di prodotti. L'esempio più illustre è l'Airbus, in mancanza del quale le compagnie aeree si troverebbero prive di scelta nel più importante segmento di mercato dell'industria aerospaziale civile. Anche la scelta del fornitore riveste considerevole importanza ai fini dell'efficienza in termini di costi dei programmi di acquisizioni per le forze di difesa e sicurezza.

2.3. Sviluppa competenze e tecnologie chiave

L'industria aerospaziale integra e promuove lo sviluppo di una vasta gamma di competenze, processi e tecnologie indispensabili alla diffusione del benessere economico. I costruttori aeronautici dipendono da una rete di aziende specializzate di secondo e terzo livello in grado di soddisfare le loro esigenze. Queste aziende, che operano ai diversi livelli dell'industria aerospaziale, rappresentano un centro di sviluppo delle tecnologie essenziali per il futuro dell'Europa.

2.4. Promuove l'innovazione

L'industria aerospaziale rappresenta un potente fattore d'innovazione per l'intera economia. È estremamente esigente nei confronti dei propri prodotti, che devono soddisfare contemporaneamente esigenze di sicurezza ed affidabilità, leggerezza, buona economia ed impatto ambientale minimo, maggiore potenza ed elevata efficienza. Le tecnologie messe a punto per i prodotti aerospaziali trovano poi sbocchi applicativi in molti settori diversi.

2.5. Offre servizi dallo spazio

L'industria europea ha avuto un ruolo di primo piano nel sviluppare nuovi servizi che dipendono pesantemente da infrastrutture poste nello spazio, servizi che vanno dalle telecomunicazioni alla navigazione e all'osservazione della Terra. I trasporti, le telecomunicazioni, i mass media ed altri settori dell'economia, ivi compresi gli enti pubblici, beneficiano di tali capacità, promuovendo così a loro volta attività secondarie innovative.

2.6. Sicurezza e difesa

L'industria aerospaziale apporta un contributo fondamentale a qualsiasi sistema nazionale o sovranazionale di sicurezza e di difesa. I suoi prodotti, tra i quali figurano velivoli, tecnologie spaziali, strumenti elettronici, sistemi e sottosistemi di vario tipo, rivestono un'importanza fondamentale per la sicurezza nazionale, oltre a fornire le capacità necessarie alla realizzazione degli obiettivi prefissati nei paesi confinanti come pure nelle regioni più lontane del globo. Un settore aerospaziale concorrenziale è d'importanza vitale per qualsiasi nazione o regione che voglia mantenere la piena sovranità sul proprio territorio, esercitare un'influenza politica al di là dei propri confini e disporre della necessaria gamma di scelte politiche.

I quattro principi cardine dell'industria aerospaziale europea

- 2.6.1. L'industria aerospaziale è fondamentale per centrare gli obiettivi posti dall'Europa in termini di crescita economica, sicurezza e qualità della vita. Essa è direttamente connessa ad e influenzata da un'ampia gamma di politiche a livello europeo, tra cui quelle relative a scambi, trasporti, ambiente, sicurezza e difesa.
- 2.6.2. Una base industriale forte e concorrenziale a livello internazionale è fondamentale per offrire all'Europa il necessario ventaglio di opzioni su cui basare qualsiasi decisione in merito alla sua presenza ed influenza sulla scena mondiale.
- 2.6.3. L'industria aerospaziale europea deve mantenere una forte posizione concorrenziale se desidera partecipare a pieno titolo alle attività del mercato aerospaziale mondiale.
- 2.6.4. L'Europa deve continuare ad utilizzare tecnologie di punta per poter far conto su un'industria aerospaziale innovativa e concorrenziale.

3. IL PROFILO DELL'INDUSTRIA AEROSPAZIALE

L'industria aerospaziale europea è all'avanguardia nel mondo per la produzione di aeromobili civili di grandi dimensioni, jet d'affari, elicotteri, motori aeronautici e dispositivi elettronici per la difesa. Il suo fatturato ammonta ad un terzo di quello dell'intero settore aerospaziale mondiale, rispetto al cinquanta per cento circa dell'industria statunitense.

E' difficile che il settore si apra a nuovi partecipanti, soprattutto a livello della produzione d'aeromobili. In caso di degrado o scomparsa di tecnologie, competenze e infrastrutture, è estremamente difficoltoso riuscire a renderle nuovamente disponibili. Per questo non è prevista nel prossimo futuro la comparsa di nuovi concorrenti di rilievo. Sulla maggior parte dei mercati saranno le aziende statunitensi ed europee a continuare a soddisfare le necessità della clientela internazionale in un mercato fortemente concorrenziale.

Alcuni fattori chiave conferiscono all'industria aerospaziale il suo carattere distintivo, quali:

- stretti legami tra attività nel campo civile ed in quello della difesa,
- la natura ciclica del settore,
- l'elevata intensità di capitale,
- la tendenza al consolidamento,

- le privatizzazioni,
- le relazioni UE-USA.

3.1. Il collegamento tra attività civili e di difesa

I due comparti sono strettamente interconnessi. Tecnologie analoghe sono impiegate per componenti di grande rilievo quali dispositivi elettronici, motori e materiali, oltre che per i processi fondamentali. La sinergia tra difesa ed aviazione civile apporta importanti vantaggi a livello industriale, determinando economie di scala attraverso l'assorbimento degli elevati costi fissi non ricorrenti. Sebbene in passato sia stato il settore dell'aviazione civile a trarre vantaggio dalle tecnologie messe a punto per le applicazioni militari, oggi sono le tecnologie militari a dipendere sempre più dalla produzione civile, che vanta un tasso più elevato d'introduzione di nuovi prodotti. Sostenere un'industria aerospaziale efficiente sotto il profilo economico-finanziario, in grado di sopperire alle esigenze dei mercati civili, significa promuoverne anche le capacità nel settore della sicurezza e della difesa, e viceversa.

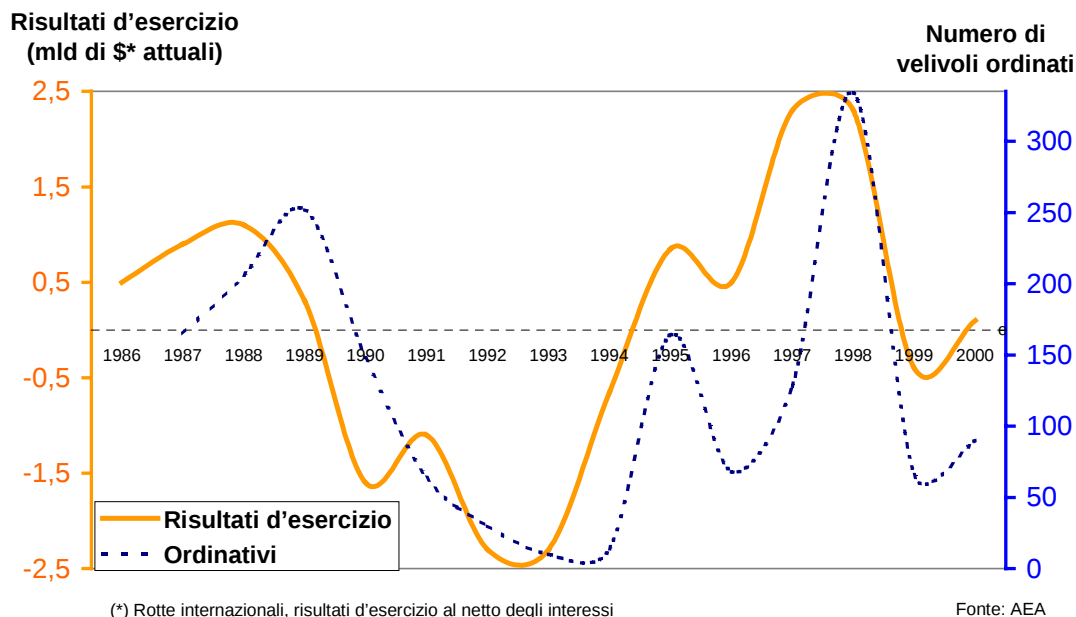
Il legame tra aviazione civile e difesa è scarsamente compreso e riconosciuto a livello europeo, soprattutto in confronto a quanto avviene negli USA.

3.2. La natura ciclica del settore

L'industria aerospaziale è caratterizzata da una natura fortemente ciclica, in quanto dipende principalmente dalle decisioni delle compagnie aeree in tema d'investimenti e dall'andamento fluttuante dei programmi di difesa. Data la forte interrelazione tra produzione civile e militare molte aziende, oltre a poter contare su sinergie di natura tecnologica, sono in grado di bilanciare più efficacemente le proprie risorse destinate allo sviluppo grazie alla sfasatura dei cicli dei programmi civili e di difesa.

Negli anni '90 lo sviluppo e la crescente affermazione commerciale della famiglia dei velivoli Airbus hanno rappresentato un contrappeso d'inestimabile valore al calo degli stanziamenti destinati alla difesa. La recessione nel trasporto aereo seguita all'11 settembre 2001 potrebbe determinare un effetto analogo anche se opposto, in quanto le esigenze in tema di difesa e sicurezza potrebbero di fatto contrastare la flessione degli ordini delle compagnie aeree.

Redditività delle aerolinee europee e ordinazioni di velivoli



3.3. Un settore ad elevata intensità di capitale

L'industria aerospaziale è un'industria ad elevata intensità di capitale che investe nel lungo termine. In termini di percentuale del fatturato per cellule, motori, equipaggiamento di bordo e di terra il livello degli investimenti in attività di ricerca e nella tecnologia, nello sviluppo dei prodotti e degli investimenti in beni strumentali supera quello di molte altre industrie. Al tempo stesso anche i rendimenti sono a lungo termine e ad elevato rischio, il che frena gli appetiti dei mercati finanziari. Per questo il sostegno dei governi, che si esprime anche nel finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo, nella concessione di crediti e nella costituzione d'imprese congiunte per la condivisione dei rischi, è diventato a livello mondiale un elemento essenziale per questo tipo di attività.

3.4. Consolidamento dell'industria europea

L'industria aerospaziale continua a consolidarsi. Il processo di concentrazione avviato negli Stati Uniti, dove per esempio la Boeing è rimasta l'unica azienda nazionale a produrre grandi velivoli per uso civile, si è esteso ormai anche all'Europa, raccogliendo la richiesta di un massiccio consolidamento industriale avanzata nel dicembre 1997 da personalità politiche francesi, tedesche ed inglesi. Le aziende hanno avvertito l'esigenza di configurare in modo nuovo le proprie risorse per affrontare le sfide della concorrenza internazionale e soddisfare gli ordinativi connessi a progetti transnazionali, intrapresi sempre più spesso su base paneuropea nel campo tanto dell'aviazione civile quanto della difesa.

Questo processo ha portato ad una significativa ristrutturazione industriale in tutta Europa. La progettazione e produzione di aerei di linea, aerei militari, elicotteri, missili, satelliti e motori aeronautici sono ora nelle mani di grandi imprese che operano a livello europeo quali la Airbus, la Astrium e la MBDA.

3.5. Privatizzazione

In diversi paesi si è avuta una profonda trasformazione delle relazioni tra governi e società aerospaziali. Quelle che un tempo erano aziende di stato appartengono ormai totalmente o parzialmente al settore privato, sono quotate in borsa e impegnate a remunerare i propri azionisti privati. Ovviamente queste aziende non possono più operare unicamente sui ristretti mercati nazionali e hanno cominciato a mettere a punto strategie a lungo termine che consentano loro di utilizzare al meglio le proprie risorse e di assicurarsi l'accesso ai mercati internazionali. Questo processo spinge spesso le società europee a rafforzare i propri legami extracomunitari attraverso acquisizioni di controllo, fusioni o investimenti all'estero, che potrebbero a loro volta determinare la scomparsa delle capacità europee in alcuni settori e persino mettere in pericolo la sicurezza dell'approvvigionamento europeo. Tali attività possono risentire profondamente l'influenza della possibilità di accedere a regimi tributari o finanziari più vantaggiosi.

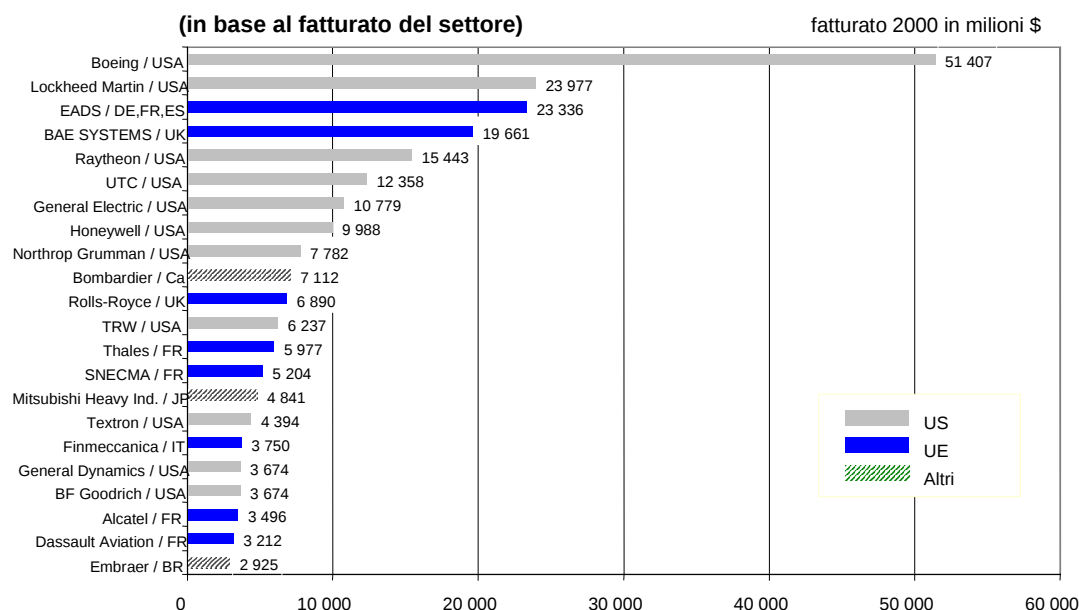
La mobilità dei programmi industriali e di ricerca in funzione dei diversi regimi internazionali di sostegno pone una seria sfida ai responsabili politici europei. Imprese quali la BAE Systems, la Rolls-Royce, la SNECMA e la THALES esemplificano bene come le aziende europee possano intraprendere attività di rilievo in altre regioni del mondo.

3.6. Relazioni UE-USA

Il fatturato che fa capo alle società aerospaziali statunitensi corrisponde a circa la metà di quello complessivo del settore sul piano mondiale. Le vendite dell'industria europea ammontano a poco più di due terzi di quelle dei produttori americani. Il dominio internazionale dell'industria statunitense è particolarmente evidente a livello di capocommessa.

Una tale struttura industriale riflette i vantaggi dell'ambiente aerospaziale USA. Le aziende americane operano sul mercato unico interno più grande del mondo, beneficiando altresì di un contesto operativo estremamente favorevole, strutturato per sostenere un obiettivo politico dichiarato già da diversi decenni: mantenere la supremazia degli Stati Uniti in campo aerospaziale.

PRINCIPALI SOCIETA' AEROSPAZIALI



Gli obiettivi politici dell'Europa sono chiaramente differenti da quelli degli Stati Uniti, come dimostra il diverso livello di acquisti delle pubbliche amministrazioni dall'industria aerospaziale. Il dipartimento della difesa e le amministrazioni pubbliche degli Stati Uniti effettivamente hanno acquistato nel 2000 dai produttori americani beni e servizi per 60 300 milioni di dollari a fronte dei 15 900 milioni di dollari spesi dai 15 governi dell'UE in contratti con aziende europee.

Altro aspetto positivo della politica statunitense sono le ricadute delle attività di ricerca e sviluppo condotte dai militari utilizzabili nei programmi dell'aviazione civile e, in alcuni casi, la diretta derivazione di aerei civili da progetti militari.

USA: dai progetti militari alle applicazioni civili

Tra gli esempi di trasferimento diretto di progetti di velivoli militari ad usi civili rientrano il B 707 e il B 747; in entrambi i casi le squadre di progettisti che avevano lavorato all'offerta per l'aerocisterna KC-135 e l'aereo da trasporto militare C-5A sono stati trasferiti allo sviluppo degli aerei civili. Un ulteriore esempio è costituito dall'aereo civile da carico MD-17, derivato dal C-17. stando a quanto afferma il direttore generale della Boeing anche gli strumenti di progettazione utilizzati per l'offerta relativa al cacciabombardiere interforze sarebbero stati utilizzati in programmi civili. Nel settore dei motori aeronautici il governo degli Stati Uniti ha finanziato lo sviluppo di tecnologie per le turbine che, essendo applicabili ai motori di aerei sia civili che militari, potrebbero far aumentare le vendite più nel settore civile che in quello della difesa.

Le aziende europee non possono permettersi il lusso d'ignorare l'enorme potenziale offerto dal mercato americano e devono ripensare i propri programmi d'investimento per il futuro. L'intensità della concorrenza transatlantica, soprattutto tra Airbus e Boeing, non dovrebbe tuttavia nascondere l'elevato grado di cooperazione tra le due sponde dell'oceano. Ciò è vero soprattutto per l'aviazione civile. Le attività di subappalto, di approvvigionamento, di produzione, le imprese comuni e le concentrazioni che legano aziende di entrambi i continenti

costituiscono la naturale evoluzione di un settore che serve mercati mondiali. Si prevede e si auspica che tali legami possano in futuro svolgere un ruolo ancora più importante.

Le relazioni transatlantiche

- La Airbus acquista negli Stati Uniti una notevole quantità di materiali, tra cui motori (GE e P&W) e sistemi. Si può dunque affermare che un nuovo Airbus è prodotto per il 40 per cento negli USA. Lo sviluppo dell'A 380 potrebbe alimentare 60 000 posti di lavoro negli Stati Uniti.
- Le aziende europee stanno mettendo a punto e cominciando a produrre importanti componenti e sottosistemi per gli aerei della Boeing.
- I produttori europei di motori come la Rolls-Royce, la SNECMA, la MTU e la FiatAvio partecipano a programmi per la costruzione di motori sia negli Stati Uniti che nell'UE, lavorando addirittura contemporaneamente su prodotti concorrenti.
- La CFMI, società posseduta per il 50% dalla SNECMA e per il 50% dalla GE, produce una riuscita gamma di motori aeronautici.
- La THALES e la Raytheon hanno costituito nel 2001 una società a partecipazione paritetica (la TRS), con sede negli Stati Uniti.
- La BAE Systems realizza negli Stati Uniti un fatturato complessivo di 4 miliardi di USD. E' inoltre previsto che la società detenga una quota dell'8 per cento del programma di cacciabombardiere interforze (JSF) e dei suoi sviluppi.
- La Rolls-Royce opera su larga scala negli Stati Uniti e si prevede un suo coinvolgimento nello sviluppo del progetto JSF.

4. COMPETERE SUI MERCATI MONDIALI

Condizioni eque negli scambi internazionali e la possibilità di accedere ai mercati sono presupposti essenziali per garantire una crescita fondata sulla concorrenzialità nel settore aerospaziale.

4.1. Par condicio negli scambi internazionali

Trovandosi ad operare su un mercato mondiale l'industria aerospaziale europea deve affrontare l'agguerrita concorrenza d'impresе ubicate in altre parti del mondo (soprattutto negli Stati Uniti). Viste le caratteristiche del settore aerospaziale i governi hanno sempre avuto un ruolo importante in questo tipo di attività. Il sostegno statale può assumere forme diverse, come ad esempio la protezione dei mercati nazionali, il sostegno alle esportazioni, la tassazione ovvero finanziamenti diretti/indiretti. In questo contesto un giusto equilibrio nelle norme e nelle pratiche in tema di sostegno internazionale risulta di fondamentale importanza ai fini della par condicio.

Anche gli accordi commerciali internazionali svolgono un ruolo chiave in tal senso. Per quanto riguarda gli *aerei civili* hanno particolare rilievo due accordi: *l'accordo GATT del 1999 relativo agli scambi di aeromobili civili* e (bilateralmente) *l'accordo UE-USA del 1992*

relativo agli scambi di aeromobili civili di grandi dimensioni. Quest'ultimo accordo disciplina con precisione le forme e il livello del sostegno statale per entrambe le parti, garantendo una situazione di trasparenza e impegnando i due contraenti ad astenersi da dispute commerciali.

Il riconoscimento reciproco ed il rispetto degli obblighi internazionali in fatto di commercio, ivi compresa l'applicazione delle norme OMC, sono indispensabili per garantire la lealtà della concorrenza tra imprese aerospaziali di diverse parti del mondo.

L'accesso ai mercati può essere fortemente ostacolato dall'introduzione di barriere alle importazioni ed alle esportazioni nei confronti d'impresе straniere. Si tratta di un problema particolarmente sentito quando il mercato protetto è piuttosto ampio, come nel caso degli equipaggiamenti per la difesa negli Stati Uniti. I produttori europei devono affrontare due problemi specifici legati alla politica statunitense:

- 4.1.1. A causa delle norme restrittive contenute in molte leggi a livello sia federale che statale, come il Regolamento sugli acquisti federali per la difesa, il mercato USA risulta di difficile penetrazione. In pratica ciò riflette la politica volta a privilegiare gli acquisti di prodotti americani.

Nel 2001 il Congresso degli Stati Uniti ha approvato una legge con cui limita esplicitamente la scelta in fatto di acquisizioni di velivoli commerciali del Dipartimento della difesa a quelli della ditta Boeing (Sezione 8159 della legge sugli stanziamenti per la difesa - HR 3338). Tale provvedimento legislativo escluderebbe di fatto la possibilità di acquistare un'aerocisterna di produzione straniera anche nel caso in cui il prodotto estero risultasse più concorrenziale.

Nel prevedibile futuro qualsiasi carico utile del governo degli Stati Uniti dovrà essere lanciato nello spazio servendosi di mezzi prodotti negli USA, a meno che il presidente od un suo rappresentante incaricato non concedano un'apposita esenzione.

- 4.1.2. Gli Stati Uniti hanno adottato norme rigide in fatto di esportazione che vietano l'esportazione illimitata di apparecchiature da parte di aziende straniere qualora tali apparecchiature includano componenti coperti da regolamenti militari o passibili di duplice impiego. Le autorità statunitensi stanno attualmente procedendo al riesame di questi controlli all'esportazione, ma finora solo su base bilaterale con paesi selezionati come Australia, Canada e Regno Unito.

Man mano che l'industria europea assume un carattere sempre più transnazionale risulta necessario allentare le norme USA di controllo sulle esportazioni attraverso un dialogo che riunisca il maggior numero di paesi europei. Un dialogo transatlantico di tal genere dovrebbe fondarsi inizialmente sui dibattiti bilaterali attualmente in corso a livello settoriale con i sei paesi europei (Regno Unito, Francia, Germania, Italia, Spagna e Svezia) firmatari dell'Accordo quadro per la ristrutturazione dell'industria della difesa europea istituito nel 2000 mediante una lettera di intenti per la cooperazione nel settore della difesa.

- *L'invio in Cina di un satellite Astrium APR3 che avrebbe dovuto essere lanciato da un razzo cinese nel luglio 2001 è stato bloccato dal ritardato rilascio dell'autorizzazione all'esportazione da parte delle autorità statunitensi in quanto il satellite includeva componenti USA. Sei ricevitori sul satellite sarebbero stati usati da un operatore cinese.*
- *L'installazione su velivoli militari costruiti ed esportati dagli Stati Uniti di apparecchiature elettroniche militari non americane va e compiuta dal contraente statunitense, che deve parimenti obbligatoriamente fornire alcune componenti chiave. L'aviazione americana deve essere a conoscenza di tutte le possibilità del sistema ed approvare l'installazione.*
- *Alla Dassault Aircraft è stata negata la licenza di equipaggiare col missile aria-aria AMRAAM i Rafale da vendere alla Corea del sud, indebolendone così la posizione rispetto alle concorrenti statunitensi.*

Sebbene le associazioni industriali europee ed americane stiano collaborando per risolvere alcune di queste questioni, ulteriori progressi potranno essere realizzati solo in presenza di una chiara volontà politica e con il coinvolgimento dei governi. Gli ostacoli commerciali eventualmente esistenti vanno eliminati per garantire un accesso al mercato equo e reciproco.

4.2. Sviluppare la cooperazione internazionale

Gli esperti prevedono per i prossimi decenni un cambiamento significativo della struttura della domanda a livello regionale. Per i prossimi venti anni si prevede un aumento del 50% circa della domanda di velivoli civili al di fuori di Stati Uniti e Europa, mercati bensì grandi ma ormai relativamente saturi.

L'accesso generalizzato ai mercati dipende da fattori commerciali quali qualità, prezzo ed assistenza post vendita, ma si fonda anche su relazioni diplomatiche e politiche più estese. In considerazione del ruolo che ha nelle relazioni internazionali una considerevole responsabilità in tale campo spetta all'UE. Gli accordi di cooperazione nel settore dell'aviazione conclusi tra l'Unione europea e la Cina e tra l'Unione europea e l'India esemplificano bene questa possibilità di rafforzare le relazioni possano. Un ulteriore esempio è costituito dal progetto di cooperazione UE-Asia in fatto di aviazione civile recentemente varato.

Modificare l'organizzazione del mercato avrà sicuramente ripercussioni sulla struttura dell'industria aerospaziale. Per ottenere un migliore accesso a mercati in espansione potrebbe benissimo rivelarsi necessario spostare capacità produttive nelle regioni in questione. Dal momento che le prime a spostarsi in questi mercati sarebbero le produzioni a più basso valore aggiunto, i paesi in cui l'industria aerospaziale è già affermata dovranno concentrarsi su tecnologie più sofisticate.

Un approccio congiunto, che associ una produzione concorrenziale ed una commercializzazione efficace a livello settoriale a più solide relazioni in sede politica si è dimostrato utile per consolidare la posizione del settore aerospaziale sui mercati mondiali. In questo contesto alle politiche europee spetta un ruolo di primo piano.

Raccomandazioni di STAR 21 in merito ai mercati mondiali

- Garantire la par condicio operativa affinché l'industria europea possa competere in modo equo sui mercati mondiali.
- Migliorare l'accesso ai mercati mondiali, soprattutto a quello statunitense.
- Cercare di concludere accordi di ampia portata per semplificare i controlli alle esportazioni sui prodotti con componenti USA.
- Assicurare un accesso equo ai reciproci mercati.
- Continuare a sviluppare programmi di cooperazione internazionale.

5. L'AMBIENTE OPERATIVO DEL SETTORE AEROSPAZIALE EUROPEO

L'ambiente operativo del settore aerospaziale europeo è determinato da un'ampia gamma di politiche, alcune delle quali sono stabilite dall'Unione europea mentre altre sono largamente deliberate a livello nazionale. I punti che suscitano particolare preoccupazione nel settore aerospaziale sono: politica della concorrenza, imposizione fiscale, qualifiche professionali e mobilità, allargamento ed attività di ricerca.

5.1. Politica della concorrenza

Il processo di ristrutturazione delle industrie aerospaziali e della difesa ha dato luogo ad un numero crescente di fusioni ed accordi di cooperazione d'altro tipo tra le imprese dell'Unione europea. Queste industrie sono passate da una fase di consolidamento a livello nazionale ad una nuova fase di consolidamento paneuropeo. Questa evoluzione permette all'industria europea di rispondere alle esigenze di una concorrenza dinamica e di aumentare la sua concorrenzialità, sia nel campo dell'aviazione civile che in quello della difesa.

La politica di concorrenza dell'Unione europea e in particolare il regolamento sul controllo delle fusioni rende possibili un quadro chiaro e decisioni rapide, facilitando concentrazioni e accordi di collaborazione tra imprese, senza recar pregiudizio all'efficacia della concorrenza. Il controllo dell'UE sugli aiuti pubblici rende inoltre possibile operare una distinzione tra gli strumenti necessari allo sviluppo della ricerca e della tecnologia e gli aiuti illeciti, destinati a proteggere imprese non concorrenziali.

Nell'applicare ai singoli casi la politica della concorrenza dell'UE nel settore aerospaziale è opportuno tener conto di particolari caratteristiche che riguardano aspetti specifici come la definizione del mercato, eventuali posizioni dominanti ovvero ripercussioni negative sull'innovazione futura. Per quanto riguarda le attività connesse alla difesa tra gli aspetti pertinenti andrebbero in particolare considerati:

- i limiti che i governi nazionali pongono all'estensione geografica dei mercati per mezzo di procedure amministrative o norme in tema di appalti pubblici (anche se la concorrenza giocherà presumibilmente sempre più su scala europea o addirittura mondiale);

- l'esercizio del potere contrattuale dello Stato in quanto cliente unico;
- i casi in cui l'Europa è in grado di sostenere un'unica entità capace di competere su scala mondiale in una fase di consolidamento paneuropeo e mondiale.

5.2. Incentivi fiscali all'innovazione

Gli incentivi fiscali agli investimenti in attività di ricerca, che rientrano in un insieme di politiche più vasto, fungono da stimolo per quelle attività innovative che non producono profitti immediati. Queste concessioni tributarie fanno parte dei regimi nazionali di tassazione delle società, i quali variano significativamente sia all'interno dell'Europa che rispetto ad altre parti del mondo. Si tratta di un importante mezzo d'intervento per promuovere l'innovazione in settori caratterizzati da ingenti investimenti nella ricerca e nella tecnologia, come ad esempio il settore aerospaziale.

In Canada un'attività di R&S eligibile per sgravi fiscali beneficia di un credito d'imposta proporzionale a valere sull'imposta dovuta sui profitti dell'anno. Alcune province prevedono ulteriori incentivi. Il Quebec per esempio concede un credito d'imposta proporzionale alla cifra spesa nella provincia per il pagamento di salari connessi alle attività di R&S.

I paesi europei devono riconoscere l'impatto che gli incentivi fiscali per la ricerca esercitano sulle decisioni delle imprese in merito all'ubicazione ed all'entità degli investimenti.

Un metodo valido sarebbe quello di analizzare l'impatto dei diversi regimi tributari sul settore aerospaziale europeo e di confrontarli con sistemi al di fuori dell'Europa. Andrebbero parimenti presi in considerazione i lunghi tempi tecnici, comuni a tutte le industrie ad elevato contenuto tecnologico, e la natura paneuropea del settore aerospaziale giacché la presenza di sostanziali differenze tra regimi tributari applicati alla ricerca in Europa potrebbe anche influenzare le decisioni in fatto d'investimenti. Andrebbe altresì valutata la possibilità di ricorrere ad incentivi fiscali o di altra natura per promuovere l'innovazione su scala europea, se necessario servendosi d'iniziative nazionali coordinate, in modo da evitare distorsioni della concorrenza.

5.3. Salvaguardare le qualifiche professionali

Una "carenza di qualifiche" nel settore aerospaziale potrebbe rivelarsi un grave ostacolo per la futura crescita del settore stesso e per la concorrenzialità europea. I rapidi cambiamenti tecnologici e la concorrenza sempre più accesa mettono in risalto la necessità di disporre di una forza lavoro creativa, innovativa e adattabile. Salvaguardare e sviluppare ulteriormente una base europea solida in termini di qualifiche professionali rappresenterà un fattore chiave per restare concorrenziali a livello mondiale e mantenere gli investimenti in Europa. Occorre dunque potenziare il rendimento effettivo dei sistemi d'istruzione e formazione nell'ottica di un apprendimento permanente, così da avere maggiore equilibrio tra la formazione professionale iniziale e quella permanente e creare collegamenti tra i diversi ambiti di apprendimento. Si dovrebbero pertanto sfruttare al massimo le conoscenze e le competenze acquisite in contesti sia formali che informali. A questo proposito destano particolare preoccupazione i segni di una sempre maggiore difficoltà di reclutare personale altamente qualificato.

Iniziative atte a migliorare la base professionale nel settore aerospaziale europeo

La task force amburghese "Programma di qualificazione": le industrie aerospaziali e aeronautiche regionali, l'ufficio di collocamento federale, le istituzioni scolastiche e la città di Amburgo hanno sviluppato congiuntamente programmi integrativi di formazione aerospaziale per garantire la disponibilità di manodopera qualificata a lungo termine.

Il programma di qualificazione comprende programmi di apprendistato di base ("elettricista aeronautico" e "meccanico aeronautico") e programmi avanzati di formazione professionale specializzata. Nel febbraio 2002 è iniziato il primo corso di tecnologia aeronautica presso la scuola pubblica di formazione in ingegneria del prodotto e tecnologia aeronautica di Amburgo. Esso si rivolge ad esperti che abbiano già lavorato diversi anni nel settore aerospaziale. Per il personale delle piccole e medie imprese fornitrici è stato specificamente messo a punto un programma di formazione specifica in inglese tecnico, diritto della navigazione e tecnologia aeronautica sostenuto dal Fondo sociale europeo e dalla città di Amburgo. L'Università di scienza applicata di Amburgo offre diversi programmi di "Costruzione aeronautica", tra cui un programma post-laurea per ingegneri che, anche se occupati a tempo pieno, non lavorino ancora nel campo dell'aviazione. L'Università tecnica di Amburgo-Harburg ha elaborato, con il sostegno dell'Unione Europea, moduli formativi per giovani professionisti che già operano nel settore aerospaziale.

In Italia analoghe iniziative sono state sviluppate congiuntamente da industria, mondo accademico ed autorità pubbliche, in particolare nelle province di Torino, Napoli e Pisa. Sono previsti programmi formativi sia di base che professionali.

Eventuali iniziative volte ad affrontare la minaccia di una carenza di manodopera qualificata devono quindi promuovere:

- una maggiore cooperazione tra un'ampia gamma di operatori, tra cui gli organi pubblici e gli operatori industriali di diversi livelli, mirante a definire ed attuare provvedimenti per migliorare la trasparenza e il riconoscimento dei diplomi e degli attestati nonché la qualità complessiva dell'istruzione e della formazione professionale europea in termini di prestigio e buona reputazione. Tra tali provvedimenti dovrebbero rientrare programmi di apprendimento permanente e di formazione professionale;
- un efficace collegamento tra istituti di ricerca e sistema di formazione.

5.4. Favorire la mobilità

Il consolidamento dell'industria a livello europeo rende un fattore importante la mobilità del personale. Anche se sin può chiedere ai lavoratori di trasferirsi in un altro paese in seguito alla delocalizzazione delle attività, l'assenza di un corpo unico di leggi e regolamenti sul lavoro in Europa e il limitato riconoscimento dei titoli accademici e di studio esteri rappresentano seri ostacoli per la mobilità transfrontaliera. Le imprese aerospaziali europee che operano in diversi Stati Membri subiscono le ripercussioni di tali incoerenze. Programmi transfrontalieri quali Eurofighter richiedono una considerevole mobilità dei lavoratori, che devono spostarsi tra centri di produzione specializzati situati in diversi paesi europei. I periodi in cui non si è

soggetti a tale obbligo sono brevi e la natura bilaterale degli accordi esistenti non riflette la realtà di un'industria veramente europea.

La Commissione europea ha affrontato tali questioni nel recente piano d'azione per le qualifiche professionali e la mobilità e ha invocato interventi immediati per eliminare gli ostacoli di natura pratica, amministrativa e giuridica alla mobilità. La necessità di migliorare il riconoscimento delle qualifiche sviluppando la fiducia reciproca e la trasparenza è stata indicata come un ambito prioritario d'intervento a livello europeo. Per affrontare il problema si è avviato un processo di promozione della cooperazione tra Stati membri, altri paesi europei e parti sociali, in esecuzione del mandato ricevuto dal Consiglio europeo di Barcellona nel marzo 2002.

La Commissione ha anche menzionato specificamente le ripercussioni negative dei regimi pensionistici e di sicurezza sociale esistenti.

Giacché tuttavia non si prevede che nel prossimo futuro emergano regimi comuni di sicurezza sociale e di tassazione a livello europeo, per migliorare la situazione esistente sono necessarie soluzioni mirate che tengano conto della natura specifica dell'industria aerospaziale. Per quanto riguarda i sistemi di tassazione finora esistono soltanto accordi bilaterali tra i singoli Stati membri (es. Francia-Germania), di durata limitata, che autorizzano il lavoratore in trasferta a versare le imposte nel paese di residenza. Per quanto riguarda i regimi di sicurezza sociale esiste un sistema di coordinamento comunitario che garantisce i diritti di sicurezza sociale a chi si muova all'interno dell'Unione e determina il regime applicabile. In linea di massima si applica il regime dello Stato membro in cui si lavora; ci sono tuttavia alcune eccezioni, come nel caso della trasferta da uno Stato membro ad un altro (fino ad un massimo di 12 o 24 mesi). Tale sistema di coordinamento è attualmente in corso di revisione ed andrebbe semplificato ed adattato alle nuove situazioni.

I controlli di sicurezza sul personale che lavora ai programmi di difesa in diversi Stati membri pongono ulteriori problemi. Le normative nazionali in vigore non sono ancora state adattate alla natura transfrontaliera dei principali programmi aerospaziali, ed andrebbero semplificate per evitare inutili oneri burocratici.

La questione della sicurezza del personale che lavora a programmi multinazionali quali Eurofighter risulta ulteriormente complicata dalla diversità delle procedure e dai ritardi dei paesi d'origine che devono concedere il nulla osta agli interessati. La lettera d'intenti sull'accordo quadro per la ristrutturazione della difesa ha in parte attenuato il problema per il personale in visita, ma il nulla osta concesso non è ancora in grado di ottemperare alle prescrizioni NATO.

Per favorire la mobilità transfrontaliera della manodopera europea nel settore aerospaziale sono necessari diversi interventi:

- vanno estesi i periodi di trasferta ammessi dai regimi di sicurezza sociale; alla luce dell'esperienza compiuta con l'Airbus sembra opportuno un periodo minimo di 12 anni;
- gli accordi bilaterali esistenti tra i regimi di sicurezza sociale dei singoli Stati membri andrebbero estesi ad un contesto europeo transfrontaliero più ampio;

- il personale europeo del settore aerospaziale che lavora a progetti di difesa in diversi paesi europei andrebbe sottoposto a procedure armonizzate per l'ottenimento del nulla osta.

5.5. L'ampliamento dell'UE

L'adesione all'Unione europea di paesi dell'Europa centrale ed orientale presenterà sfide ed occasioni per il settore aerospaziale europeo. Paesi come Polonia, Repubblica ceca e Romania vantano una certa tradizione nel settore aerospaziale. Le imprese dell'UE hanno già sviluppato specifiche relazioni commerciali con quelle locali. Sono anche state discusse le possibilità di condivisione dei rischi e di collaborazione ai nuovi programmi.

Norme comuni rappresentano il principale mezzo la chiave per rafforzare il dialogo. È già stata intrapresa un'attività di collaborazione con le industrie aerospaziali della Polonia e della Repubblica ceca, mirante a condividere conoscenze approfondite e prassi ottimali nel campo del controllo della qualità, della standardizzazione e della navigabilità. Il riconoscimento reciproco in questi ambiti e il rispetto degli standard UE è un presupposto per l'instaurazione di relazioni commerciali più strette.

Nel marzo 2002 con il sostegno della Commissione europea è stata lanciata nei paesi dell'Europa centrale e orientale un'iniziativa per la formazione in fatto di normativa europea sull'aviazione civile e di prescrizioni comuni in tema di navigabilità.

L'obiettivo deve essere lo sviluppo di proficue collaborazioni commerciali ed industriali a lungo termine, destinato ad aprire la strada a forme di vigorosa collaborazione ed integrazione con l'industria europea e ad assistere l'industria aerospaziale di questi paesi affinché possa operare attivamente nel settore. L'Unione europea dovrebbe studiare il modo di promuovere ulteriormente questo processo d'integrazione, per esempio sostenendo la formazione in lingue straniere o tecniche manageriali.

5.6. La ricerca nell'aeronautica civile: chiave dell'efficienza economico-finanziaria nel lungo periodo

Il settore aerospaziale richiede un considerevole impegno in attività di ricerca a lungo termine, in quanto le innovazioni di oggi sono la chiave della concorrenzialità di domani. Più della metà degli Stati membri dell'UE sostiene programmi nazionali di ricerca in campo aeronautico, per i quali anche i finanziamenti europei stanno assumendo un'importanza crescente. I programmi quadro di ricerca europei rappresentano attualmente il 30% circa di tutta la spesa pubblica per la ricerca nel settore dell'aeronautica civile in Europa.

La strategia di finanziamento della ricerca in Europa non riflette tuttavia la struttura paneuropea dell'industria aerospaziale e l'importanza dei progetti transfrontalieri. Il 6.o programma quadro europeo, che ha una durata di oltre cinque anni, propone di stanziare 1 075 milioni di euro per la ricerca aeronautica e spaziale, ma anche gli Stati membri continueranno a finanziare i propri programmi nazionali. È necessario un maggiore coordinamento tra i diversi programmi di ricerca per superare l'attuale frammentazione delle attività di ricerca nel settore dell'aviazione civile e per minimizzare l'inutile duplicazione degli sforzi. Poiché il livello dei finanziamenti è soggetto a vincoli rigorosi, l'impegno in tal senso risulta essenziale per garantire le risorse necessarie ai principali progetti di ricerca.

Nel gennaio 2001 un gruppo ad alto livello guidato dal commissario Busquin ha presentato un'analisi della situazione esistente ("Aeronautica europea: una prospettiva per il 2020" - "European aeronautics: A vision for 2020" - *Vision 2020*), in cui si dava risalto alla necessità di ulteriori iniziative. La relazione chiedeva la realizzazione di uno spazio di ricerca europeo nel settore dell'aeronautica, basato su una visione comune delle priorità tra tutti gli interessati. I primi progressi concreti sono stati realizzati grazie al lavoro del Consiglio consultivo per la ricerca aeronautica in Europa (ACARE).

Il compito dell'ACARE è stabilire e mantenere un'agenda strategica della ricerca che influenzi tutti i soggetti europei interessati nella pianificazione dei rispettivi programmi di ricerca a livello nazionale e dell'UE, affinché questi ultimi siano coerenti con gli obiettivi fissati dal gruppo ad alto livello. L'ACARE raccomanderà altresì provvedimenti volti ad ottimizzare l'uso delle infrastrutture di ricerca esistenti ed a migliorare le politiche perseguite nel campo dell'istruzione per attirare la manodopera di cui il settore ha bisogno.

Oltre al miglioramento dei meccanismi di ricerca e acquisizione delle tecnologie, associato a maggiore efficienza ed efficacia nella condivisione dei compiti, è necessario un aumento delle risorse complessive. Secondo le stime del gruppo ad alto livello nei prossimi 20 anni saranno necessari circa 100 miliardi di euro, provenienti da fonti pubbliche e private, per far fronte alle necessità della società e porre l'industria europea all'avanguardia mondiale nel settore dell'aeronautica civile. Ciò sarà in linea con l'impegno generale assunto dalle personalità dell'UE a Barcellona per dare slancio alle attività di R&S e realizzare un intervento a favore dell'innovazione in Europa, colmando in tal modo il divario che separa l'UE dai suoi principali concorrenti.

Gli obiettivi fissati nella relazione Vision 2020 in rapporto alle sfide ambientali ed operative oltre che in tema di sicurezza sono molto impegnativi e possono essere raggiunti soltanto ricorrendo a tecnologie in grado di permettere progressi decisivi, da sottoporre ad un attento lavoro di ricerca e convalida prima di ogni applicazione produttiva. Ciò richiederà un aumento significativo degli attuali livelli di spesa per la ricerca nell'aeronautica civile, fino al raggiungimento della cifra di 100 miliardi di euro entro il 2020. Tale investimento è conforme alla crescita della spesa per le attività di R&S e l'innovazione in Europa fino al 3% del PIL entro il 2010, richiesta nel 2002 dal vertice di Barcellona, ed all'espansione della ricerca nell'aeronautica civile prevista dagli Stati Uniti per lo stesso periodo.

5.6.1. Le raccomandazioni di STAR 21 per migliorare l'ambiente operativo

- L'attuazione della politica di concorrenza europea dovrebbe continuare a tener conto delle specificità del settore aerospaziale, in particolare nelle attività connesse alla difesa.
- Andrebbero analizzate le ripercussioni dei diversi regimi tributari ai fini della promozione dell'innovazione. Andrebbe parimenti presa in considerazione la possibilità di applicare sgravi fiscali o altri incentivi per promuovere l'innovazione su base europea, se necessario ricorrendo ad iniziative nazionali coordinate in modo da evitare distorsioni della concorrenza.
- Andrebbero individuate le esigenze in fatto d'istruzione e formazione così da disporre di manodopera qualificata a lungo termine.

- Andrebbe favorita la mobilità transfrontaliera del personale. Dovrebbero essere risolti i problemi esistenti, in particolare per quanto riguarda i regimi di sicurezza sociale e le procedure per i controlli di sicurezza sugli addetti ai progetti di difesa.
- Nei paesi candidati all'adesione andrebbero sviluppati programmi di formazione pratica per accelerarne l'integrazione industriale.
- I principali soggetti interessati alla ricerca nell'aeronautica civile dovrebbero definire obiettivi prioritari a lungo termine. I futuri programmi di ricerca a livello europeo, nazionale, regionale e industriale richiedono in alcuni casi maggiore coordinamento e pianificazione congiunta.
- Occorre stanziare risorse pubbliche sufficienti a sostenere una strategia di ricerca a lungo termine nel settore dell'aeronautica civile, con un investimento complessivo (da tutte le fonti, sia pubbliche che private) stimato in 100 miliardi di euro per i prossimi 20 anni.

6. LA DIMENSIONE EUROPEA NEL GOVERNO DELL'AVIAZIONE CIVILE

In passato si pensava che la Comunità europea potesse limitarsi a realizzare un mercato interno per la fornitura dei servizi di trasporto aereo, lasciando gli altri aspetti normativi agli Stati membri. Questa impostazione ha tuttavia inutilmente complicato la situazione per l'industria, schiacciata tra la normativa nazionale e quella europea, con ripercussioni anche sull'efficienza del sistema di trasporto aereo europeo. L'esperienza ha inoltre dimostrato che anche l'influenza dell'Europa in seno agli organismi internazionali ne risulta indebolita.

E' giunto quindi il momento di definire un contesto normativo veramente integrato per l'aviazione civile, dando particolare risalto ad aspetti cruciali quali la gestione del traffico aereo, le norme di sicurezza, le norme di sicurezza e ambientali. Nel più lungo periodo questo dovrebbe portare all'adesione della Comunità europea all'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO), che opera nel quadro generale delle Nazioni Unite, grazie alla quale l'UE potrà difendere i propri interessi a fianco dei suoi Stati membri in quella sede.

6.1. La gestione del traffico aereo e il cielo unico europeo

I cieli d'Europa, sovraffollati e mal gestiti, creano enormi problemi di efficienza alle aerolinee europee, con ripercussioni negative per l'economia dell'industria manifatturiera aerospaziale. La minore produttività del materiale utilizzato soprattutto sulle tratte brevi accresce l'onere dei costi per i proprietari, riducendo i profitti e causando aumenti delle tariffe, mentre i ritardi rendono la vita impossibile ai passeggeri. Un gruppo ad alto livello presieduto dalla vicepresidente della Commissione Loyola de Palacio ha già chiesto l'istituzione di un ente di regolamentazione forte e indipendente, in grado di gestire lo spazio aereo europeo oltre le frontiere nazionali. Tale gruppo ha altresì sottolineato l'importanza di utilizzare nuove tecnologie. In base a questi lavori nell'ottobre 2001 la Commissione europea ha proposto un pacchetto di provvedimenti sulla gestione del traffico aereo, che è attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo.

Attuando tali raccomandazioni si contribuirebbe a superare i ritardi cronici che già influenzano negativamente il trasporto aereo europeo e che in futuro potrebbero avere ripercussioni di portata ancor più ampia ancora maggiore in vista della prevista crescita.

Secondo le stime il costo totale dei ritardi in Europa nel 2000 corrispondeva ad una cifra compresa tra i 2,9 e i 4 miliardi di euro, con oltre un quarto dei voli ritardati e un ritardo medio di 43 minuti. Il 40 per cento di questi ritardi è stato attribuito alla gestione del traffico aereo.

L'industria aerospaziale europea ha già sviluppato tecnologie e concetti operativi avanzati che potrebbero contribuire alla realizzazione di un sistema coerente di gestione del traffico aereo europeo in grado d'interagire con i sistemi esistenti in altre parti del mondo.

Una sede idonea per sviluppare le specifiche tecniche di concerto con l'industria potrebbe essere rappresentata dal Gruppo di consulenza industriale, che si è proposto faccia da portavoce per le proposte e le informazioni provenienti dall'industria e dalle altre parti interessate nel quadro dell'iniziativa Cielo unico. Questo gruppo dovrebbe essere prontamente istituito e tutte le diverse attività dovrebbero essere inserite in un piano globale.

Una strategia europea efficace per la gestione del traffico aereo risulterà essenziale se l'Europa vuole avere maggiore peso in seno agli organi internazionali.

6.2. Un'autorità unica di regolamentazione della sicurezza aerea

Finora sono state le agenzie nazionali ad avere la responsabilità per la sicurezza del trasporto aereo ed a doversi quindi occupare anche della certificazione degli aeromobili e delle relative componenti. Queste attività vengono coordinate attraverso il sistema delle autorità aeronautiche comuni (JAA), un quadro istituzionalizzato di discussione e armonizzazione delle politiche nazionali che riunisce le autorità europee dell'aviazione civile, ma che non è ancora una persona giuridica in grado di adottare decisioni vincolanti.

Con il consolidamento dell'industria a livello europeo tale impostazione intergovernativa non è più adeguata giacché grava il settore di oneri burocratici senza migliorare i livelli di sicurezza. Un essenziale passo avanti è rappresentato dalla proposta della Commissione europea di adottare una normativa che stabilisca norme comuni nel campo dell'aviazione civile e d'istituire un'agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), proposta attualmente in fase di adozione finale da parte del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo. A differenza del sistema JAA ciò consentirebbe d'istituire un unico ente in grado di assumere decisioni vincolanti.

Tale agenzia europea per la sicurezza aerea dovrebbe essere istituita quanto prima, essere dotata del giusto livello di responsabilità ed efficacia operativa e ricevere una opportuna delega da parte degli Stati Membri; si configurerebbe come un'interfaccia unica per l'ottenimento di una certificazione a livello europeo e, grazie alla conclusione di accordi adeguati, potrebbe proseguire la tradizione di cooperazione con gli altri paesi europei e le principali autorità di regolamentazione del mondo, quali la Federal Aviation Administration (FAA) statunitense.

Le autorità nazionali dovrebbero tuttavia poter continuare a perseguire i propri obiettivi politici in campi che non siano soggetti all'autorità dell'EASA, tra i quali l'attività di volo, la concessione di licenze all'equipaggio di volo, le norme di sicurezza per gli aeroporti e il traffico aereo. Il settore vuole poter contare su un ente che a tempo debito arrivi ad avere un ruolo incisivo sulla scena internazionale, finora dominata dalla FAA, così da rafforzare la posizione strategica dell'Europa man mano che i collegamenti industriali transatlantici continuano ad intensificarsi. In una prospettiva a lungo termine ciò potrebbe portare alla regolamentazione delle questioni relative alla sicurezza in un contesto organizzativo

transatlantico; per garantire l'equità della regolamentazione però l'Europa deve avere un peso sufficiente a controbilanciare il potere della FAA.

Il mandato dell'EASA deve quindi essere prontamente esteso per coprire le responsabilità attualmente nelle mani delle agenzie nazionali dei singoli Stati Membri.

6.3. Garantire la sicurezza del trasporto aereo

In seguito agli eventi dell'11 settembre 2001 gli Stati membri si sono resi conto della portata dell'interdipendenza reciproca e della necessità d'intensificare la collaborazione per proteggere efficacemente l'aviazione civile dalle minacce terroristiche.

Come primo passo alla Comunità è stato assegnato il compito di formulare norme comuni di prevenzione e garantirne l'applicazione, ma molto resta da fare per adeguare i mezzi di prevenzione alla minaccia, utilizzando le risorse che le nuove tecnologie possono fornire in settori quali la sicurezza della cabina e la cifratura.

Queste iniziative andrebbero strettamente coordinate con gli Stati Uniti affinché gli interventi preventivi decisi su ciascuna sponda dell'Atlantico siano compatibili e non pongano problemi insolubili al settore. In tal modo per le tecnologie europee si aprirebbe una nuova finestra d'opportunità parallela a quella di cui usufruiscono le industrie americane che stanno attivamente proponendo varie soluzioni.

6.4. L'approccio europeo alle questioni ambientali

L'aviazione influenza l'ambiente, soprattutto con il rumore degli aeromobili e le emissioni dei motori. Il rumore costituisce un problema soprattutto a livello locale e rappresenta un grave ostacolo per la futura espansione di molti aeroporti esistenti e, di conseguenza, per l'aumento di capacità del sistema di trasporto aereo. Nel 1992 le emissioni gassose degli aerei rappresentavano il 2% delle emissioni totali di CO₂ e dovrebbero passare a circa il 3% del totale mondiale nel 2015. Altre emissioni, tra cui quelle di NO_x, si ripercuotono sulla qualità dell'aria locale e sul cambiamento climatico; inoltre l'altitudine alla quale hanno luogo tende ad aumentarne l'effetto radiante (riscaldamento terrestre).

Sono già state adottate misure significative per ridurre rumore ed emissioni, ma al fine di garantire uno sviluppo sostenibile dell'industria è essenziali persistere negli sforzi volti ad ottenere ulteriori riduzioni. *Vision 2020* ha già fissato gli obiettivi relativi allo sviluppo di aeromobili e motori per il prossimo ventennio, nell'intento di dimezzare il consumo specifico di carburante e ridurre dell'80% le emissioni di NO_x.

Il settore aeronautico costituisce un'industria globale. Per evitare distorsioni della concorrenza tra trasportatori e produttori occorre affrontare le questioni ambientali su scala mondiale in sede d'ICAO. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero cercare di rafforzare il proprio ruolo in tale struttura per poter aver peso nei relativi processi decisionali.

Le raccomandazioni di STAR 21 per migliorare il governo dell'aviazione civile

Sussiste l'urgente necessità di costituire un'organizzazione europea forte, in grado di dirigere la politica generale del settore. L'influenza dell'Europa andrà estesa oltre le sue frontiere, operando di concerto con le autorità di regolamentazione dell'aeronautica di tutto il mondo. Le principali raccomandazioni per raggiungere questi obiettivi sono le seguenti:

- Ente dell'aviazione civile: l'Unione europea deve riuscire ad avere un ruolo attivo nel processo decisionale e di regolamentazione in tutti i settori dell'aviazione civile, parlando con una sola voce a nome dell'Europa in tutte le organizzazioni internazionali competenti e in particolare nell'ICAO. Da ultimo ciò dovrebbe portare all'adesione della Comunità a questi organismi, a fianco dei suoi Stati membri. Un'EASA dotata di pieni poteri, che benefici di una rapida estensione del proprio mandato, rappresenta un primo passo in questa direzione.
- Gestione del traffico aereo: andrebbe formulato un piano globale per l'iniziativa Cielo unico europeo nel contesto di quanto attualmente discusso in sede e di Consiglio di Parlamento europeo.

7. LA VITALE NECESSITÀ DI CAPACITÀ NEL CAMPO DELLA SICUREZZA E DELLA DIFESA A LIVELLO EUROPEO

Una delle prime responsabilità di un governo è proteggere i propri cittadini. È ormai generalmente accettato che in numerose circostanze questa sicurezza va garantita a livello europeo. Eventi che hanno luogo al di fuori delle frontiere dell'UE possono avere profonde conseguenze nell'Unione. I disordini nei Balcani hanno provocato forti movimenti migratori con ripercussioni dirette sui paesi dell'UE, mentre gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno dimostrato la necessità di essere preparati a far fronte a nuovi tipi di minacce alla sicurezza, sia all'interno dell'Unione che a livello mondiale.

I paesi europei hanno affrontato queste esigenze in fatto di sicurezza e di difesa da tre punti di vista diversi ma connessi:

- Gli impegni nazionali relativi alla difesa del territorio di tutti gli Stati membri continuano a svolgere un ruolo primario nelle politiche di sicurezza e di difesa.
- Undici Stati membri dell'UE sono anche membri della NATO, la quale ha attribuito la massima priorità alla necessità di rafforzare le capacità degli alleati europei affinché diventino membri operativi dell'alleanza a pieno titolo.
- Con il trattato sull'Unione europea gli Stati membri dell'UE hanno concordato di definire ed attuare una politica estera e di sicurezza comune, che comprenda la definizione progressiva della Politica europea comune in fatto di sicurezza e difesa (PESA) e rafforzi così l'identità e l'indipendenza europee, al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo.

Ciascuno di questi tre approcci richiede soluzioni tecnologiche sempre più impegnative. Gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno nuovamente messo in luce la necessità di provvedimenti più intensivi per proteggere i cittadini sia sul fronte civile che su quello militare e hanno ulteriormente complicato il compito. Perché tuttavia l'Europa possa soddisfare un maggior numero di tali esigenze relative a protezione civile e difesa secondo gli indirizzi forniti nel

trattato UE, deve avere le capacità per farlo, che dovranno esser fornite in gran parte dal settore aerospaziale.

L'obiettivo primario europeo o di Helsinki già stabilisce cosa occorre fare per schierare una forza di reazione rapida di 60 000 uomini. E' troppo presto per fare ipotesi sugli altri obiettivi che gli Stati membri dovranno fissare per la PESD, ma appare chiaro che gli impegni già assunti nel quadro della NATO e a livello nazionale implicano nuove e importanti necessità in una prospettiva a medio e lungo termine, tenendo conto che qualsiasi forza schierata dovrebbe essere disponibile per missioni nazionali, NATO o UE.

L'obiettivo primario europeo

"Sarà definito un obiettivo primario europeo comune per le capacità militari prontamente schierabili e saranno rapidamente elaborati obiettivi per capacità collettive nei settori del comando e del controllo, delle informazioni e del trasporto strategico, da conseguire attraverso l'impegno coordinato nazionale e multinazionale, su base volontaria, per svolgere l'intera gamma dei compiti di Petersberg."

Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki, 1999

7.1. IDENTIFICARE IL DIVARIO DI CAPACITÀ

Le preoccupazioni immediate dell'UE riguardano l'esecuzione di operazioni di gestione delle crisi che coprano l'intera gamma dei cosiddetti compiti di Petersberg: operazioni umanitarie e di salvataggio, incarichi di mantenimento della pace e missioni delle forze di combattimento nell'ambito della gestione delle crisi, comprese le operazioni di pacificazione. Parallelamente, gli Stati membri coinvolti forniranno i mezzi di difesa necessari a garantire gli interessi nazionali, europei e transatlantici nel quadro dell'architettura di sicurezza esistente, ed in particolare della NATO.

La necessità di accrescere le capacità per conseguire l'obiettivo primario europeo è pienamente riconosciuta a livello d'UE ed è strettamente legata al futuro dell'industria aerospaziale in Europa. Gli Stati membri dell'UE hanno manifestato la loro determinazione a migliorare le capacità operative nell'ambito del piano di azione per le capacità europee, in modo da poter svolgere pienamente l'insieme dei compiti di Petersberg, in particolare per quanto riguarda disponibilità, schierabilità, sostenibilità ed interoperatività, concordando segnatamente di proseguire gli sforzi nel campo delle attività di comando, controllo, comunicazione ed informazione (C3I) e del trasporto strategico aeronavale.

Le capacità di comando, controllo e informazione, per le quali serve materiale come i velivoli senza pilota di sorveglianza ed i sistemi di comunicazione satellitare, sono essenziali perché l'Europa porti a termine i compiti di Petersberg, ivi compresa la gestione delle crisi nei paesi vicini (per esempio nei Balcani) od in altre parti del mondo.

Il trasporto aereo strategico permette ai responsabili europei di trasferire rapidamente le forze verso destinazioni distanti per operazioni di mantenimento della pace o d'intervento e per assicurare evacuazioni rapide da zone calde, minimizzando il numero delle vittime.

E' stato concordato di sostenere nell'ambito dell'UE la definizione progressiva di una politica di difesa comune, con le modalità ritenute opportune dagli Stati membri, grazie alla cooperazione tra questi ultimi nel settore degli armamenti. Il Consiglio europeo di Laeken del

dicembre 2001 ha riconosciuto l'importanza di migliorare l'armonizzazione delle specifiche militari e della programmazione degli acquisti di sistemi d'arma, ponendo a verbale che l'UE e i ministri competenti avrebbero cercato soluzioni e nuove forme di cooperazione per sviluppare le necessarie capacità impiegando in modo ottimale le risorse disponibili.

Il settore aerospaziale è quindi un elemento chiave sia per le applicazioni nel campo della difesa che per risolvere il divario delle capacità, un passo essenziale per la credibilità della politica di difesa e sicurezza europea.

7.2. Una sfida per l'Europa

Gli stanziamenti per la difesa dei paesi europei vanno spesi con maggiore coerenza. I tradizionali meccanismi di coordinamento e di cooperazione a livello europeo non risultano abbastanza efficaci. Le specifiche europee in ambito militare non sono armonizzate, i mercati e gli acquisti sono di conseguenza frammentati e di entità troppo limitata per consentire all'industria di sviluppare piani produttivi di lungo periodo e diventare più concorrenziale.

A causa della frammentazione del mercato della difesa le attività nel campo delle tecnologie e della ricerca sono anch'esse scarsamente condivise ovvero sono comunque su scala insufficiente a permettere all'industria europea di sfruttare in maniera coerente le migliori tecnologie. E mentre ci si aspetta che le società europee cofinanzino gran parte delle attività di ricerca e sviluppo in campo militare, i costi delle attività di R&S dell'industria statunitense sono sostenuti integralmente dall'amministrazione, secondo una politica riaffermata nel maggio 2001.

Questo insieme di fattori condiziona pesantemente l'industria europea nel suo tentativo di restare concorrenziale sui principali mercati. Gli ulteriori 40 miliardi di USD stanziati dall'amministrazione USA, soprattutto a favore del settore della difesa, in seguito agli eventi dell'11 settembre 2001 e l'aumento di 400 miliardi di USD del bilancio proposto per l'anno fiscale 2003, potrebbero esacerbare ulteriormente la situazione.

Il grave squilibrio esistente tra USA ed Europa non soltanto distorce la concorrenza, ma rende anche più difficile qualsiasi cooperazione o iniziativa comune tra le due sponde dell'Atlantico.

Se l'Europa vuole essere credibile nella sua politica estera e di sicurezza ha bisogno di adeguate capacità di difesa. Nel caso dei sistemi militari il passaggio dalla valutazione della tecnologia allo schieramento operativo richiede dai 15 ai 20 anni; nei settori in cui non si è intrapreso alcun programma significativo di R&S l'Europa si vedrà dunque costretta a rinunciare alla capacità operative in questi campi od a dipendere da fornitori non europei.

I recenti avvenimenti pongono in rilievo l'importanza di disporre, ai fini della gestione delle crisi sia civili che militari, d'informazioni rapide, di processi di comando e controllo efficaci e di sistemi d'arma accurati e privi di effetti collaterali. Tali esigenze richiedono soluzioni innovative e complesse, il cui sviluppo deve prevedere test di fattibilità e prototipi dimostrativi da cui derivi una nuova generazione di materiale in settori chiave quali la ricerca, il salvataggio, la ricognizione, i sistemi C3I, i velivoli senza pilota e le munizioni "intelligenti". Se l'Europa non manterrà queste capacità sviluppandole ulteriormente vi è un reale rischio che la sua capacità di agire sia determinata in futuro dagli Stati Uniti attraverso la loro supremazia nella fornitura di alcuni tipi di materiale o l'assistenza a sistemi già forniti.

Se gli Stati membri UE non s'impegheranno maggiormente nel campo aerospaziale a livello nazionale e non affronteranno questi problemi anche a livello europeo sussiste la possibilità che venga ridotta la capacità dell'Unione di svolgere autonomamente anche i compiti fondamentali di Petersberg, per non parlare degli obblighi che ogni Stato membro ha assunto all'interno della NATO.

Il nuovo ambiente elettronico

La natura della guerra sta attraversando una fase di profonda trasformazione, derivante dalla necessità di massimizzare lo spiegamento efficiente delle forze militari, aumentare la sorveglianza sulla minaccia terroristica, fornire una risposta flessibile a tale minaccia e riconoscere la necessità fondamentale di minimizzare il numero di vittime militari e civili dell'azione militare. Questo scenario comporta l'utilizzo di sistemi aerei senza pilota per la sorveglianza e la proiezione di forza militare.

Gran parte della tecnologia richiesta da questa nuova capacità è di tipo generico. Lo spiegamento di sistemi senza pilota può fornire un mezzo di sorveglianza e gestione dati affidabile ed efficiente in termini di costi per la vigilanza della pesca, i controlli alle frontiere, il mantenimento dell'ordine pubblico, la ricerca ed il salvataggio di civili e molte altre applicazioni il cui mercato potenziale ha notevoli dimensioni. Sia le applicazioni civili che quelle attinenti alla difesa possono e devono essere realizzate dall'industria aerospaziale europea.

Finora sono stati gli USA a progredire maggiormente nella costruzione di questo ambiente elettronico e nello sviluppo e nello spiegamento di sistemi senza pilota. A meno che non si doti di una propria capacità indipendente in questo settore, anche se ad un livello inferiore, l'Europa sarà soggetta a pesanti limiti in termini di capacità sia di svolgere un ruolo significativo nelle operazioni militari a fianco degli Stati Uniti sia, cosa ancora più significativa, di organizzare azioni indipendenti. Sotto questo aspetto la questione principale sarà l'interoperabilità tra paesi europei nonché con gli Stati Uniti e la NATO.

7.3. Un nuovo approccio alle esigenze europee in fatto di difesa

Di tutti i settori economici quello dei materiali per la difesa è l'unico nell'Unione europea che resta ampiamente controllato dalle politiche nazionali. La definizione delle esigenze future e del livello attuale delle acquisizioni è spesso operata su base puramente nazionale, con scarsa considerazione degli interessi comuni. Questo approccio risulta costoso ed inefficiente, duplica il lavoro ed aumenta i costi in un periodo in cui i bilanci sono già sotto pressione. Appare quindi evidente che:

- un mercato frammentato nega all'Europa le economie di scala necessarie a ridurre i costi, finanziare le attività di R&S e garantire un'applicazione efficace delle tecnologie;
- i metodi tradizionali di cooperazione in ambito europeo non rappresentano l'investimento migliore.

La definizione di obiettivi comuni di politica estera e la cooperazione nelle operazioni di sicurezza vanno abbinate ad obiettivi e forme di cooperazione comuni nella progettazione e acquisizione degli strumenti necessari. Andrebbe accelerato il lavoro di armonizzazione delle

specifiche militari e della programmazione degli acquisti dei sistemi d'arma, come raccomandato dal vertice di Laeken del 2001, allo scopo di formulare una politica degli armamenti globale a livello dell'UE. Le iniziative d'approvvigionamento comune in seno ad organizzazioni quali l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in fatto di armamenti (OCCAR) e il Gruppo armamenti dell'Europa Occidentale (GAEO) devono avere uno sviluppo più rapido.

La razionalizzazione della spesa non sarà tuttavia sufficiente a coprire i fabbisogni risultanti dalla nuova agenda per la sicurezza. Saranno necessarie ulteriori risorse e queste nuove richieste arrivano proprio nel momento in cui diversi governi europei hanno stabilito di ristrutturare le loro forze armate per adattare al nuovo ambiente strategico, caratterizzato da che ha esigenze militari diverse. La ristrutturazione ha comunque un costo, e qualsiasi risparmio potenziale non potrà concretarsi prima di un certo periodo. L'approccio globale alla gestione delle crisi, che sarà una caratteristica della Politica estera e di sicurezza comune, richiederà nuove onerose capacità, tra l'altro per l'attività di vigilanza.

La libertà d'azione europea ha un suo costo in termini di adeguato equipaggiamento delle forze armate europee e di realizzazione di una base industriale e tecnologica adeguata. Questo è il motivo per cui le decisioni inerenti il livello di spesa pubblica per i materiali destinati alla difesa, la ridefinizione delle priorità nei limiti degli attuali bilanci della difesa e la giusta risposta alle nuove minacce sono tutte questioni da affrontare in un contesto europeo. L'impegno (attualmente limitato) in progetti comuni di R&S per la difesa andrebbe inoltre esteso ad ampi programmi di collaborazione sui prototipi dimostrativi, che unificando le attività di diversi Stati membri definiscano un contesto solido in cui inquadrare le attività di ricerca nel campo della difesa.

L'impegno degli Stati membri e dell'UE per arrivare ad una struttura di difesa efficiente, adeguata alle nuove strategie e priorità dell'Europa e sempre più autonoma richiede un processo europeo di sviluppo degli armamenti che comprenda:

- la formulazione di una politica comune europea degli armamenti che si fondi su una base tecnologica ed industriale sostenibile, con lo sviluppo di programmi di R&S efficaci per rispondere alle esigenze in fatto di difesa e sicurezza indicate dalla politica estera e di sicurezza comune oltre che per accrescere le capacità europee in ambito NATO;
- la promozione, a livello di Stati membri, di accordi efficaci per la cooperazione nel campo degli armamenti, basati sui migliori esempi tratti dalla lettera di intenti sull'accordo quadro per la ristrutturazione della difesa;
- la definizione di un quadro UE coerente che dia forma ad un mercato europeo integrato dei materiali per la difesa, grazie al quale l'industria possa usufruire di economie di scala e fornire a prezzi accettabili i prodotti ed i servizi richiesti dalle politiche comuni europee e dai mercati esteri.

Questi miglioramenti strutturali non risulteranno tuttavia di per sé sufficienti a fornire le nuove capacità necessarie a raggiungere gli obiettivi strategici fissati dai responsabili europei. I crescenti impegni in fatto di difesa e sicurezza dei paesi europei richiedono lo stanziamento di maggiori risorse e la conclusione inevitabile di quanto sopra è che occorre aumentare la spesa complessiva.

7.4. Un mercato interno dei materiali per la difesa

Poiché la concorrenzialità dell'industria aerospaziale e della difesa europea è essenziale per conferire credibilità agli obiettivi europei in fatto di sicurezza e difesa, ci si dovrebbe servire per quanto possibile degli strumenti esistenti per eliminare le politiche e le pratiche che impediscono alle imprese europee del settore di operare in maniera più efficiente.

Il consolidamento dell'industria aerospaziale e della difesa europea va di pari passo con un incremento dei trasferimenti di prodotti, componenti, prodotti semilavorati e materie prime sia tra imprese indipendenti connesse da una relazione cliente/fornitore che tra imprese o fabbriche appartenenti allo stesso gruppo. In entrambi i casi è importante assicurare che le merci possano circolare all'interno del mercato unico in modo da non compromettere la concorrenzialità delle imprese europee già ristrutturate. Oltre alla semplificazione amministrativa occorre introdurre procedure che consentano a merci e componenti di circolare più rapidamente, il che rappresenta una necessità per una gestione moderna e flessibile delle imprese.

Favorire la libera circolazione dei materiali destinati alla difesa semplificando i controlli associati ai trasferimenti intracomunitari ed armonizzando i dazi doganali è un presupposto per la realizzazione del mercato unico integrato, pietra angolare dell'incremento di valore apportato dalla dimensione europea.

Alcune politiche formulate per il mercato unico, settore in cui l'UE ha un'ampia esperienza normativa, come ad esempio i principi adottati per gli appalti pubblici, possono avere rilievo anche per la realizzazione di un mercato unico dei materiali per la difesa, in particolare nel quadro dello sviluppo di una politica europea degli armamenti, purché vengano prese in considerazione le specifiche caratteristiche di detti materiali.

Il Parlamento europeo ha sostenuto quest'impostazione adottando nell'aprile 2002 una risoluzione sulle industrie europee della difesa che riafferma l'opinione secondo cui un'industria europea degli armamenti forte, efficiente e vitale ed una politica di acquisti efficace sono essenziali per lo sviluppo della PESD. Ha anche riaffermato il proprio sostegno al piano d'azione contenuto nella comunicazione della Commissione intitolata *Attuazione della strategia dell'Unione in materia d'industria connessa con la difesa* del 1997, che chiede un urgente intervento di ristrutturazione del settore e la realizzazione di un mercato europeo degli equipaggiamenti per la difesa.

Nel sollecitare un piano di azione aggiornato da sottoporre quanto prima al Consiglio e al Parlamento, il Parlamento ha chiesto alla Commissione di considerare fino a che punto le discipline della politica commerciale comune e del mercato unico debbano applicarsi alle industrie connesse alla difesa, se sia opportuno istituire un organismo che riunisca varie istituzioni ed esponenti di detta industria così da unificare e coordinare le attività di ricerca nel campo della difesa, come già fatto con l'ACARE, e se occorran ulteriori provvedimenti per favorire la costituzione di società transnazionali ed integrare le industrie dei paesi candidati all'adesione.

Nel lungo periodo la Convenzione sul futuro dell'Unione europea offrirà l'opportunità di identificare gli accordi istituzionali ed operativi più efficaci per conseguire gli obiettivi dell'Unione nel campo della difesa e rafforzare in tal modo la concorrenzialità dell'industria aerospaziale e della difesa europea.

Le raccomandazioni di STAR 21 nel settore della difesa

- Obiettivo ultimo: una politica europea degli armamenti in grado di strutturare i mercati europei dei materiali per la difesa e la sicurezza e rendere possibile la creazione di una base tecnologica ed industriale sostenibile e concorrenziale.
- Armonizzazione delle specifiche militari e programmazione degli acquisti di sistemi d'arma e dei relativi stanziamenti.
- Maggiori risorse, utilizzate con maggiore efficienza, per stimolare i programmi di collaborazione europei e una più efficace condivisione dei compiti tra Stati membri.
- Maggiore coerenza tra Stati membri delle spese per le attività di ricerca connesse alla difesa.
- Impegno volto a realizzare un mercato europeo dei materiali per la difesa e un'agenzia per gli armamenti responsabile di un'ampia gamma d'attività correlate ad acquisizioni, attività comuni di ricerca e sviluppo, acquisti di materiali già disponibili, ecc.
- Promozione d'iniziative a livello dell'UE analoghe all'accordo quadro per la ristrutturazione della difesa.
- Eliminazione dei divari individuati dall'obiettivo primario europeo e dagli obiettivi di capacità collettiva.

8. SALVAGUARDARE IL RUOLO DELL'EUROPA NELLO SPAZIO

Negli ultimi 40 anni l'Europa ha sviluppato significative capacità spaziali in termini di navicelle spaziali e veicoli di lancio oltre che d'infrastrutture terrestri di supporto. Questi strumenti sono oggi essenziali per il benessere e la sicurezza dei cittadini europei, oltre a trovare applicazioni sempre più importanti sia nel settore civile che in quello della difesa. Le applicazioni spaziali apportano un contributo essenziale e sempre più rilevante a diverse politiche dell'UE: ambientale, dei trasporti, agricola e dello sviluppo. Anche per la politica estera e di sicurezza comune, che si trova in fase di definizione, e l'esecuzione dei compiti di Petersberg occorrono capacità che richiedono l'impiego di tecnologie spaziali.

Queste applicazioni dipendono dalle capacità europee in tre settori correlati:

- l'uso dello spazio per l'osservazione della terra, la navigazione e le telecomunicazioni,
- la scienza spaziale,
- l'accesso allo spazio.

8.1. Importanza delle applicazioni spaziali

L'importanza strategica dello spazio per l'Europa è stata ampiamente riconosciuta. Sin dal 1975, anno in cui è stata istituita l'Agenzia spaziale europea (ESA) per favorire la collaborazione a livello europeo nelle attività spaziali civili, uno degli obiettivi principali è stato quello di permettere una migliore comprensione della terra e dell'universo, sviluppando e attuando programmi specifici. Attraverso questi programmi multilaterali, affiancati da

impegni sul piano nazionale, l'Europa ha sviluppato considerevoli capacità nella tecnologia delle navicelle spaziali. Analogamente si è messa a punto la famiglia di veicoli di lancio Ariane per consentire un accesso autonomo allo spazio.

***Il controllo satellitare** consentirà di seguire i cambiamenti del clima e dei profili ambientali e contribuirà a definizione, attuazione e controllo degli impegni internazionali assunti dall'Europa, quali il Protocollo di Kyoto allegato alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico dell'ONU. **Il posizionamento globale** determinerà grandi miglioramenti nella sicurezza, nell'efficienza e nell'intermodalità dei trasporti europei, fornendo informazioni precise su posizione e rotta. **I servizi di telecomunicazione satellitare** possono potenziare i sistemi di comunicazione in Europa.*

Nel 2000 la Commissione europea (CE) e l'ESA hanno formulato una strategia europea congiunta per lo spazio e hanno creato una task force CE/ESA. Nel breve termine due programmi comuni rivestono particolare importanza: il sistema di posizionamento satellitare Galileo e il sistema globale di osservazione per l'ambiente e la sicurezza (GMES).

***Galileo** è un programma europeo di radionavigazione satellitare basato su una costellazione di 30 satelliti posizionati attorno a tutto il globo terrestre, con ricevitori terrestri locali in grado di fornire servizi agli utenti in qualunque parte del globo. Sarà compatibile e complementare al sistema di posizionamento globale, gestito dal Dipartimento della difesa degli Stati Uniti. I ministri dell'UE hanno approvato la fase di sviluppo del progetto che si estende fino al 2005, e sarà seguita dalla fase d'immissione in orbita e da quella operativa. L'obiettivo operativo è il 2008.*

***GMES** è un'iniziativa europea varata nel 1998, che si servirà delle strutture di ricerca satellitare esistenti o previste per creare un sistema operativo d'informazione basato nello spazio. Le attività di controllo coprono il cambiamento climatico, le pressioni ambientali e possibili applicazioni nel campo della sicurezza, se richiesto nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune dell'UE.*

8.2. Le sfide per l'industria europea

Le attività spaziali comprendono anche applicazioni d'interesse puramente commerciale nel settore civile, in particolare satelliti per telecomunicazioni. Nell'ultimo decennio il settore spaziale europeo ha effettuato grossi investimenti per trarre vantaggio dalla significativa crescita generata da questo mercato commerciale, mentre negli Stati Uniti i programmi redditizi hanno fatto sostanzialmente capo alle istituzioni. Il recente rapido declino del mercato delle telecomunicazioni, e quindi anche di quello dei veicoli di lancio, pone in rischio l'efficienza economico-finanziaria dell'industria spaziale europea. Tale declino coincide con una diminuzione degli stanziamenti pubblici per lo spazio che minaccia il finanziamento dei programmi dell'Agenzia spaziale europea.

L'alto livello di dipendenza dell'industria spaziale europea dal mercato commerciale contrasta con la situazione degli Stati Uniti, dove le entrate derivano in massima parte dai programmi finanziati con denaro pubblico. Crescenti investimenti pubblici nell'industria spaziale statunitense continueranno ad esercitare pressione sull'industria europea (il predominio mondiale nelle attrezzature e nelle applicazioni spaziali è un obiettivo politico dichiarato degli Stati Uniti).

Le cifre evidenziano ulteriormente questa situazione: nel 1999 il fatturato delle società aerospaziali americane era di 33 700 milioni di euro, di cui 26 000 milioni – oltre tre quarti – finanziati dal Dipartimento della difesa e dalla NASA. Le società europee registravano invece un fatturato inferiore a 5 500 milioni di euro, provenienti solo per la metà da fonti istituzionali e per il resto dal mercato commerciale concorrenziale.

In Europa i programmi per la difesa sono stati inoltre gestiti a livello nazionale o bilaterale (e solo raramente multilaterale), con alcuni grandi successi ma fondi limitati che, anche considerandoli complessivamente, risultano comunque inferiori al 5% del totale stanziato dagli Stati Uniti per l'industria della difesa. I tentativi di dare maggiore sostegno ai progetti di collaborazione europei non hanno finora prodotto risultati ed il futuro resta incerto. A differenza da quanto avviene per i programmi civili spaziali, non esiste dunque ancora alcuna struttura a livello europeo o multilaterale in grado di soddisfare il fabbisogno di tecnologia spaziale degli Stati membri nel campo della sicurezza e della difesa.

Se l'Europa non raccoglie queste sfide, le conseguenze saranno di grande portata e molto probabilmente irreversibili giacché si potrebbe arrivare a perdere l'indipendenza nel campo di tecnologie strategiche e commerciali fondamentali, quali la navigazione, le comunicazioni o l'osservazione della Terra (a scopi sia civili che militari) nonché l'accesso allo spazio. Le scelte dell'UE in fatto di politiche e il suo ruolo industriale di primo piano nel campo strategico delle alte tecnologie potrebbero venir posti a repentaglio e l'UE potrebbe vedersi costretta a dipendere da altri, oltre a perdere la propria posizione nei settori commerciali e dei servizi che dipendono dalle capacità in campo spaziale.

8.3. Necessità di una politica spaziale dinamica

Una politica spaziale europea dinamica e a lungo termine, quale auspicata dalla strategia congiunta CE/ESA, dovrebbe comprendere alcuni elementi fondamentali:

Galileo: ora che il Consiglio dell'Unione europea ha dato il via libera a Galileo, il prossimo passo è assicurare il completamento dell'infrastruttura per poi passare alla fase operativa e di sfruttamento commerciale. Particolare attenzione va dunque attribuita alla fase d'attuazione, individuando con chiarezza le infrastrutture aggiuntive e definendo i servizi necessari per il progetto in termini di finanziamento pubblico delle infrastrutture e di partecipazione dell'industria ai servizi.

Galileo offrirà un'ampia gamma di vantaggi alle industrie aerospaziali e all'economia europea nel suo complesso e manterrà l'industria europea allo stato dell'arte nel campo delle tecnologie spaziali. Fornirà inoltre un sistema operativo su scala mondiale complementare ad altri sistemi di navigazione esistenti, che in caso di necessità potrebbero fornire un'alternativa sicura.

GMES: quest'iniziativa d'importanza cruciale andrebbe sviluppata rapidamente per garantire all'Europa una capacità di monitoraggio globale indipendente, autonoma e operativa per le necessità pratiche connesse alle politiche in tema d'ambiente e sicurezza.

Se si vuole realizzare l'obiettivo di una capacità operativa e sostenibile entro il 2008 occorre elaborare un programma GMES completo entro l'inizio del 2004 in applicazione della risoluzione del Consiglio del dicembre 2001. Come primo passo sono necessari prototipi iniziali su larga scala ottenuti mettendo in rete infrastrutture spaziali e non spaziali, sostenute dai necessari stanziamenti nel programma quadro di ricerca europeo e nei programmi dell'ESA e da iniziative volte ad assicurare la realizzazione di un'idonea struttura sostenibile

per raccogliere e rendere disponibili per fini ambientali e di sicurezza informazioni basate su tecnologie spaziali.

Conseguire gli obiettivi dell'UE in tema di sicurezza: le applicazioni spaziali potrebbero contribuire, integrando le risorse proprie degli Stati membri, al conseguimento di diversi obiettivi nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, tra cui la raccolta, la trasmissione e la verifica d'informazioni, ma sarà necessario un approccio integrato di tutte le parti interessate - Stati membri, Commissione europea, Consiglio e Nato – se si vogliono sviluppare capacità specifiche o comuni. Le priorità sono le seguenti:

- fare uso delle infrastrutture esistenti o previste che, pur essendo soprattutto nazionali, comprendono anche il centro satellitare dell'UE, per sostenere i compiti di Petersberg relativi ad aiuto umanitario, salvataggio e mantenimento della pace. Gli elementi del GMES relativi alla sicurezza andrebbero destinati a tale obiettivo;
- continuare a consolidare una capacità d'informazione nel campo della difesa spaziale e della sicurezza europee per la sorveglianza, la ricognizione, il comando e il controllo, le telecomunicazioni e il posizionamento, avvalendosi dei mezzi spaziali europei e ampliando l'esperienza del centro satellitare;
- incoraggiare la NATO a contemplare una soluzione europea per l'appalto delle necessarie attività di lancio e di quelle legate alle telecomunicazioni satellitari militari.

Conoscenze scientifiche ed attività di R&S in campo spaziale: andrebbero promosse e sostenute attività scientifiche in campo spaziale, quali le attività di esplorazione dello spazio, le scienze della terra e lo studio della microgravità (p. es. ai fini della ricerca biotecnologica) nonché le applicazioni (basate su elaborazioni innovative di dati, su modelli, ecc.) necessarie a sviluppare nuovi compiti operativi e servizi spaziali. Le agenzie spaziali e l'UE dovrebbero finanziare prototipi dimostrativi su vasta scala che integrino le diverse tecnologie spaziali e terrestri.

Sostenere le capacità di lancio europee: una capacità di lancio indipendente e concorrenziale che garantisca l'accesso allo spazio è un presupposto indispensabile per realizzare una politica spaziale europea e riuscire a sfruttare commercialmente lo spazio. A causa della notevole riduzione dei lanci di satelliti per telecomunicazioni, cui fa capo la quota più rilevante del mercato dell'Ariane, i lanci commerciali, integrati da un numero limitato di commesse di lanci commissionati dai governi europei, sono sfortunatamente insufficienti a sostenere in modo efficiente sotto il profilo economico-finanziario l'attività commerciale del sistema Ariane. Il sostegno pubblico dell'ESA e degli Stati membri è quindi di vitale importanza per l'adeguamento al progresso tecnico dei vettori Ariane, i nuovi sviluppi e le strutture di lancio, mentre il settore sta lavorando per ridurre i costi e migliorare l'efficienza della produzione. È essenziale intervenire rapidamente a livello europeo se si vuole che l'Europa possa competere su base paritaria con l'industria dei vettori statunitense, finanziata dal settore pubblico.

Quadro CE/ESA: dopo aver definito una strategia esauriente a breve e medio termine, la CE e l'ESA devono attuarla nei tempi più brevi possibili. Per definire un programma spaziale europeo la CE e l'ESA dovrebbero altresì elaborare un'impostazione a lungo termine con finanziamenti adeguati, fissando opportuni meccanismi istituzionali che prendano in piena considerazione le esigenze degli utenti e conferiscano visibilità a questi ultimi, agli investitori e ai paesi terzi.

Le raccomandazioni di STAR 21 in merito alle attività spaziali

- Sviluppare una politica spaziale consolidata a livello europeo, in linea con la comunicazione ESA-CE sullo spazio, che comprenda un piano d'azione e finanziamenti adeguati.
- Lanciare in orbita Galileo nei tempi previsti, destinando risorse adeguate a promuoverlo in tutto il mondo ed a sviluppare le attività a valle come pure offrendo al settore privato l'occasione di parteciparvi sin dalle prime fasi.
- Sviluppare il GMES per garantire una capacità di monitoraggio globale autonoma, attraverso un significativo sostegno da parte dei programmi CE ed ESA.
- Sviluppare una capacità spaziale di difesa e sicurezza su base integralmente europea per le attività di sorveglianza, ricognizione e comando/controllo, ivi comprese le telecomunicazioni ed il posizionamento.
- Adeguare il sostegno pubblico alla necessità di mantenere una possibilità di accesso indipendente e concorrenziale dell'Europa allo spazio.
- Adeguare il sostegno pubblico alle attività scientifiche pertinenti allo spazio ed allo sviluppo delle relative applicazioni.
- Sostenere prototipi dimostrativi su vasta scala che integrino le diverse tecnologie terrestri e spaziali.

9. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Il gruppo consultivo europeo sull'industria aerospaziale ritiene che il settore stia attraversando una fase critica a livello europeo. Si tratta di un'industria che deve operare in una prospettiva a lungo termine, di 20-30 anni. Il contesto politico da definire adesso e le risorse che devono essere stanziare ora determineranno dunque le prospettive e i risultati di questa industria nei prossimi decenni. Per rimanere un fiorente centro d'eccellenza per il settore aerospaziale in un mercato mondiale intensamente concorrenziale, in cui le società statunitensi beneficiano di un enorme mercato interno e di un considerevole sostegno pubblico, l'Europa deve poter far conto su possibilità analoghe per conseguire gli obiettivi prefissati; in caso contrario essa rischia di perdere capacità d'importanza cruciale.

Con ciò non s'intende affermare che l'Europa debba cercare di emulare gli Stati Uniti quanto al livello delle spese nel settore aerospaziale e della difesa. I livelli di spesa differiranno necessariamente in funzione delle rispettive visioni strategiche, degli obiettivi e delle priorità, nonché della scelta degli strumenti per raggiungerli. Ciononostante le scelte politiche da operare in relazione al ruolo e all'influenza dell'Europa nel mondo sono inestricabilmente connesse alla capacità di garantire mezzi e capacità per realizzare tali obiettivi. Un'industria aerospaziale europea concorrenziale è essenziale per fornire i mezzi e le capacità necessarie.

Il gruppo invita a fornire la più ampia risposta possibile alla presente analisi e alle presenti raccomandazioni. Attende in particolare con impazienza una reazione delle parti interessate che si trovano nella posizione migliore per attuarne alle sue raccomandazioni, segnatamente gli Stati membri e le istituzioni comunitarie. Il gruppo è pronto a dare un ulteriore contributo al dibattito alla luce di tali reazioni e di altri sviluppi di rilievo.

9.1. Riepilogo delle raccomandazioni di STAR 21:

Competere sui mercati mondiali

- Garantire la par condicio operativa affinché l'industria europea possa competere in modo equo sui mercati mondiali.
- Migliorare l'accesso ai mercati mondiali, soprattutto a quello statunitense.
- Cercare di concludere accordi di ampia portata per semplificare i controlli alle esportazioni sui prodotti con componenti USA.
- Assicurare un accesso equo ai reciproci mercati.
- Continuare a sviluppare programmi di cooperazione internazionale.

L'ambiente operativo del settore aerospaziale europeo

- L'attuazione della politica di concorrenza europea dovrebbe continuare a tener conto delle specificità del settore aerospaziale, in particolare nelle attività connesse alla difesa.
- Andrebbero analizzate le ripercussioni dei diversi regimi tributari ai fini della promozione dell'innovazione. Andrebbe parimenti presa in considerazione la possibilità di applicare sgravi fiscali o altri incentivi per promuovere l'innovazione su base europea, se necessario ricorrendo ad iniziative nazionali coordinate in modo da evitare distorsioni della concorrenza.
- Andrebbero individuate le esigenze in fatto d'istruzione e formazione così da disporre di manodopera qualificata a lungo termine.
- Andrebbe favorita la mobilità transfrontaliera del personale. Dovrebbero essere risolti i problemi esistenti, in particolare per quanto riguarda i regimi di sicurezza sociale e le procedure per i controlli di sicurezza sugli addetti ai progetti di difesa.
- Nei paesi candidati all'adesione andrebbero sviluppati programmi di formazione pratica per accelerarne l'integrazione industriale.
- I principali soggetti interessati alla ricerca nell'aeronautica civile dovrebbero definire obiettivi prioritari a lungo termine. I futuri programmi di ricerca a livello europeo, nazionale, regionale e industriale richiedono in alcuni casi maggiore coordinamento e pianificazione congiunta.
- Occorre stanziare risorse pubbliche sufficienti a sostenere una strategia di ricerca a lungo termine nel settore dell'aeronautica civile, con un investimento complessivo (da tutte le fonti, sia pubbliche che private) stimato in 100 miliardi di euro per i prossimi 20 anni.

La dimensione europea del governo dell'aviazione civile

Sussiste l'urgente necessità di costituire un'organizzazione europea forte, in grado di dirigere la politica generale del settore. L'influenza dell'Europa andrà estesa oltre le sue frontiere,

operando di concerto con le autorità di regolamentazione dell'aeronautica di tutto il mondo. Le principali raccomandazioni per raggiungere questi obiettivi sono le seguenti:

- *Ente dell'aviazione civile*: l'Unione europea deve riuscire ad avere un ruolo attivo nel processo decisionale e di regolamentazione in tutti i settori dell'aviazione civile, parlando con una sola voce a nome dell'Europa in tutte le organizzazioni internazionali competenti e in particolare nell'ICAO. Da ultimo ciò dovrebbe portare all'adesione della Comunità a questi organismi, a fianco dei suoi Stati membri. Un'EASA dotata di pieni poteri, che benefici di una rapida estensione del proprio mandato, rappresenta un primo passo in questa direzione.
- *Gestione del traffico aereo*: andrebbe formulato un piano globale per l'iniziativa Cielo unico europeo nel contesto di quanto attualmente discusso in sede e di Consiglio di Parlamento europeo.

La vitale necessità di capacità nel campo della sicurezza e della difesa a livello europeo

- Obiettivo ultimo: una politica europea degli armamenti in grado di strutturare i mercati europei dei materiali per la difesa e la sicurezza e rendere possibile la creazione di una base tecnologica ed industriale sostenibile e concorrenziale.
- Armonizzazione delle specifiche militari e programmazione degli acquisti di sistemi d'arma e dei relativi stanziamenti.
- Maggiori risorse, utilizzate con maggiore efficienza, per stimolare i programmi di collaborazione europei e una più efficace condivisione dei compiti tra Stati membri.
- Maggiore coerenza tra Stati membri delle spese per le attività di ricerca connesse alla difesa.
- Impegno volto a realizzare un mercato europeo dei materiali per la difesa e un'agenzia per gli armamenti responsabile di un'ampia gamma d'attività correlate ad acquisizioni, attività comuni di ricerca e sviluppo, acquisti di materiali già disponibili, ecc.
- Promozione d'iniziative a livello dell'UE analoghe all'accordo quadro per la ristrutturazione della difesa.
- Eliminazione dei divari individuati dall'obiettivo primario europeo e dagli obiettivi di capacità collettiva.

Salvaguardare il ruolo dell'Europa nello spazio

- Sviluppare una politica spaziale consolidata a livello europeo, in linea con la comunicazione ESA-CE sullo spazio, che comprenda un piano d'azione e finanziamenti adeguati.
- Lanciare in orbita Galileo nei tempi previsti, destinando risorse adeguate a promuoverlo in tutto il mondo ed a sviluppare le attività a valle come pure offrendo al settore privato l'occasione di parteciparvi sin dalle prime fasi.
- Sviluppare il GMES per garantire una capacità di monitoraggio globale autonoma, attraverso un significativo sostegno da parte dei programmi CE ed ESA.

- Sviluppare una capacità spaziale di difesa e sicurezza su base integralmente europea per le attività di sorveglianza, ricognizione e comando/controllo, ivi comprese le telecomunicazioni ed il posizionamento.
- Adeguare il sostegno pubblico alla necessità di mantenere una possibilità di accesso indipendente e concorrenziale dell'Europa allo spazio.
- Adeguare il sostegno pubblico alle attività scientifiche pertinenti allo spazio ed allo sviluppo delle relative applicazioni.
- Sostenere prototipi dimostrativi su vasta scala che integrino le diverse tecnologie terrestri e spaziali.