Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente»

COM(2013) 542 final

(2014/C 67/25)

Relatore: **VAN IERSEL**

Correlatrice: **HRUŠECKÁ**

La Commissione europea, in data 3 luglio 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente

COM(2013) 542 final.

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 26 settembre 2013.

Alla sua 493a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 ottobre 2013 (seduta del 17 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 172 voti favorevoli, 23 voti contrari e 24 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con grande favore il Consiglio europeo sulla difesa previsto nel dicembre prossimo, che verterà sulla comunicazione della Commissione europea ⁽¹⁾ e sulla relazione elaborata dall'Alto rappresentante/capo dell'Agenzia europea per la difesa (AED) ⁽²⁾. Queste iniziative costituiscono una risposta molto attesa e tempestiva alle sfide sia interne che esterne, e puntano a rafforzare la prevedibilità e la credibilità di lungo periodo della difesa europea.

1.2 Superando i tradizionali tabù, la comunicazione e la posizione (provvisoria) dell'Alto rappresentante collocano l'attuale situazione e le azioni da intraprendere nella giusta prospettiva.

1.3 Nella relazione dell'Alto rappresentante, in particolare, si sostiene in modo convincente che un'ampia strategia in fatto di Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è indispensabile per poter soddisfare i requisiti in materia. Il CESE conviene sul fatto che la PSDC fornirà il quadro più appropriato per una cooperazione efficace in termini di capacità militare, ma sottolinea che questa cooperazione sarà anche una premessa essenziale per dare credibilità a tale politica.

1.4 Perché questa iniziativa sia coronata da successo, vanno introdotte condizioni politiche favorevoli. Dal momento che il

cammino necessario per riuscire ad effettuare adeguamenti sostanziali alle strutture (industriali) della difesa europea sarà lungo e accidentato, e coinvolgerà politiche tra loro correlate, il CESE ritiene che il presupposto essenziale per realizzare i progressi di cui l'Europa ha estremo bisogno sarà l'impegno costante dei governanti dell'UE.

1.5 Il CESE esorta il Consiglio ad adottare una serie di misure e azioni concrete per rafforzare la competitività e la cooperazione nel settore della difesa europea, misure e azioni che servano da segnale chiaro per il futuro.

1.6 Il CESE concorda con l'obiettivo di sostenere una difesa europea indipendente, commisurata al peso economico e ad altri interessi dell'UE a livello globale. L'obiettivo a lungo termine dovrebbe essere la protezione autonoma dei cittadini europei, assicurando al settore militare attrezzature al passo con i tempi e garantendo valori europei (diritti dell'uomo, democrazia) ⁽³⁾.

1.7 La nuova fase di transizione ha delle ripercussioni anche sulla difesa e la sicurezza in Europa. I mutamenti geopolitici si profilano in un periodo di grave stagnazione economica e di disoccupazione di lunga durata in gran parte d'Europa. Nel contempo nuovi attori si affermano sulla scena mondiale, e l'Europa non riesce a tenere il passo con gli sviluppi su scala mondiale. Il ritardo non fa che aumentare. L'Europa deve adeguarsi più in fretta se vuole mantenere il passo con altre regioni del pianeta.

⁽¹⁾ Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente, COM(2013) 542 final.

⁽²⁾ Si tratta di un documento non ancora pubblicato. È disponibile la posizione provvisoria dell'Alto rappresentante.

⁽³⁾ GU C 299 del 4.10.2012, pag. 17.

1.8 Inoltre, la necessità di un'industria competitiva, associata a risorse di bilancio sempre più esigue, impone di attenersi al principio dell'efficacia rispetto ai costi. Le strategie messe in atto dall'Europa, eliminando le sovrapposizioni controproducenti, le politiche scarsamente coordinate e le lacune, devono promuovere invece il rapporto costi-benefici, consentendo così di ridurre gli sprechi di denaro e di ottenere migliori risultati a vantaggio dei contribuenti.

1.9 Il CESE plaude all'acuta e dettagliata analisi della posizione relativa dell'Europa condotta dalla Commissione nella comunicazione in oggetto. Un esame altrettanto accurato ha indotto il Comitato lo scorso anno a invocare un cambiamento radicale di mentalità in Europa riguardo alle questioni di difesa comune ⁽⁴⁾.

1.10 Il CESE approva in particolare il contenuto del capitolo 9 della comunicazione, che affronta una serie di elementi essenziali per il programma di lavoro del Consiglio, quali lo sviluppo di una concezione strategica europea, la PSDC ⁽⁵⁾ e una strategia industriale per la difesa europea.

1.11 L'Europa deve assolutamente adottare una lingua comune in materia di difesa, cosa che in effetti richiede il passaggio da un modo di pensare nazionale a una mentalità europea condivisa riguardo alle esigenze strategiche, che consenta di soddisfare gli interessi nazionali tramite il conseguimento degli obiettivi strategici dell'UE.

1.12 Occorre altresì un impegno politico e civile per garantire la corretta informazione del pubblico riguardo all'importanza degli interessi industriali e globali strategici allo scopo di alimentare il sostegno attivo di cittadini e contribuenti. Al pari della Commissione, il CESE ritiene che un'industria della difesa sana, basata in Europa, fornirà altresì un contributo vitale all'industria manifatturiera europea in senso lato ⁽⁶⁾.

1.13 Per raggiungere questo obiettivo lungimirante occorre l'impegno del maggior numero possibile di Stati membri. Se non tutti gli Stati membri mostrano di voler partecipare, il processo andrebbe comunque avviato con coloro che invece vogliono farlo.

1.14 Il CESE sottolinea il ruolo della Commissione e dell'AED, che dovranno lavorare a stretto contatto all'applicazione della comunicazione. Il CESE appoggia in larga misura le azioni proposte dalla Commissione. Nella sezione 6 del presente parere, il CESE espone ulteriori considerazioni e raccomandazioni in merito a tali proposte.

1.15 La comunicazione della Commissione non prende in considerazione una politica industriale proattiva. Il CESE, al contrario, sottolinea la posizione unica del settore della difesa sulla totalità dei mercati istituzionali di tutto il mondo. Una politica industriale proattiva, condotta dagli Stati membri e/o dalla Commissione in una serie di comparti ben selezionati, è indispensabile per ottenere una produzione al passo con i tempi

e l'efficienza rispetto ai costi. Competenze UE e nazionali condivise, al pari di un'interazione e di sinergie efficaci tra progetti civili e militari e tecnologia, risulteranno estremamente vantaggiose ed efficienti rispetto ai costi.

1.16 Occorre individuare, in un quadro europeo multilaterale, nuovi progetti a partire dalla fase di concezione, avvalendosi dell'AED, anche se il passaggio alla loro piena operatività potrà richiedere alcuni decenni. Quanto prima questi progetti verranno avviati, tanto meglio sarà.

1.17 Le attività di ricerca e sviluppo (R&S) pubbliche e private occupano una posizione centrale. In questo campo, gli investimenti a favore della difesa hanno raggiunto il loro livello minimo dal 2006 a questa parte ⁽⁷⁾. Nel concetto generale si dovrebbero prevedere delle modalità per migliorare le condizioni d'investimento e consentirne l'applicazione in progetti concreti.

1.18 La maggiore responsabilità ricade sui principali paesi produttori che guidano il processo. Occorre quindi assicurare relazioni armoniose tra questi e gli altri Stati membri. Le PMI e le strutture di ricerca di tutti i paesi dovranno essere in larga misura connesse tra loro per assicurare il coinvolgimento del maggior numero possibile di paesi dell'UE in una strategia europea.

1.19 Considerato il malcontento dei lavoratori del settore di fronte a ristrutturazioni improvvisate, è ancora più necessario mettere in campo politiche prevedibili. È anche indispensabile un coordinamento nell'anticipare i cambiamenti al fine di assicurare contratti e prospettive di lavoro dignitosi. Va garantita l'attuazione dei dialoghi sociali.

1.20 Il presente parere si concentra in primo luogo sui principi politici, contemplando la necessità di sviluppi ormai urgenti in un'area strategica che non ammette ritardi. I primi passi da compiere in dicembre dovrebbero preparare la strada per una continuazione riuscita. Il Consiglio europeo, i governi, la Commissione, l'AED, i parlamenti e l'industria (compresi i rappresentanti dei lavoratori) dovrebbero essere tutti coinvolti nell'elaborazione di orientamenti strategici e progetti concreti.

2. Le sfide per l'Europa

2.1 La Commissione mette giustamente in evidenza un mutamento *"dei rapporti di forza nel mondo, dal momento che emergono nuovi centri di gravità e gli Stati Uniti stanno ripensando la loro strategia spostandone l'asse centrale verso l'Asia"*. I BRIC incrementano la loro spesa militare. Cina e Russia in particolare stanno aumentando sensibilmente le loro dotazioni di bilancio di qui al 2015.

2.2 Si fanno sempre più pressanti le insistenze da parte degli USA affinché l'Europa si faccia pienamente carico della spesa militare complessiva dell'Occidente. I vincoli di bilancio costringono gli stessi Stati Uniti a razionalizzare il loro settore della difesa, con conseguenti ripercussioni anche sugli accordi conclusi con l'Europa.

⁽⁴⁾ GU C 299 del 4.10.2012, pag. 17.

⁽⁵⁾ Cfr. l'articolo 42 del TUE.

⁽⁶⁾ Un esempio molto eloquente, nel campo dell'aviazione civile, è costituito dal successo e dallo sviluppo dinamico di Airbus.

⁽⁷⁾ Cfr. dati AED 2011 relativi alla difesa.

2.3 Il divario tra gli Stati Uniti e l'Europa è enorme: basti pensare che nel 2010 il bilancio totale dell'UE per la difesa (ad eccezione della Danimarca) ammontava a 196 miliardi di euro, a fronte di 520 miliardi della dotazione USA per lo stesso settore ⁽⁸⁾. Ancora più rilevante è il fatto che il bilancio europeo totale destinato alle attività di R&S equivalga ad un settimo di quello degli Stati Uniti, con conseguenze in termini di equipaggiamento e di dispiegamento delle persone sotto le armi.

2.4 Nel frattempo si profilano molteplici minacce: le tensioni sul fronte politico e militare non diminuiscono e ne emergono di nuove, alcune delle quali alle frontiere dell'Europa. I nuovi e ambiziosi attori a livello mondiale, per essere allo stesso livello delle potenze tradizionali, vogliono garantire che il loro settore della difesa nazionale corrisponda ai loro interessi non soltanto economici.

3. Le strategie dell'Europa

A. In campo politico

3.1 I paesi europei devono affrontare due ordini di problemi tra loro collegati:

- una considerevole riduzione degli stanziamenti per la difesa che determina delle carenze e danneggia le capacità e l'efficienza del settore della difesa nazionale, soprattutto a causa della costante erosione della spesa per la R&S;
- i mutamenti geopolitici, che dovrebbero condurre a una cooperazione europea molto più stretta e ad una maggiore indipendenza nel settore della difesa e della sicurezza.

Tuttavia, il dibattito europeo su questi due problemi tra loro collegati muove ancora i suoi primi passi.

3.2 Tutti i documenti elaborati da governi dell'UE ⁽⁹⁾ danno conto di una sostanziale riduzione della spesa per la difesa ⁽¹⁰⁾, ma si concentrano prevalentemente sugli aggiustamenti da operare nel contesto dei rispettivi paesi, ossia su come ottenere la migliore efficienza rispetto ai costi pur mantenendo un sufficiente rendimento delle capacità. Gli Stati membri sono ancora ben lontani dall'aver sviluppato una mentalità che collochi naturalmente le capacità nazionali di difesa in una prospettiva europea.

3.3 Nel parere adottato nel 2012 il CESE era giunto alla seguente conclusione: "[l]a politica di difesa viene declinata in funzione degli interessi strategici dei paesi, [...] che in Europa sono definiti soprattutto in termini nazionali. Approcci obsoleti contribuiscono manifestamente ad accrescere la frammentazione, le lacune, la sovraccapacità e la mancanza di interoperabilità nelle capacità di difesa europee" ⁽¹¹⁾.

3.4 Sessant'anni di integrazione europea e il mercato unico hanno creato strutture economiche e imprenditoriali solide, che

generano un modello forte di attività economiche basate sul mercato interno europeo. Eppure, quanto a modo di pensare sul piano militare e della difesa, per non parlare dell'organizzazione di tale settore, l'Europa è ancora agli inizi.

3.5 La difesa in quanto funzione della politica estera, che rimane l'espressione per eccellenza della sovranità nazionale, è ancora concepita, sviluppata e gestita a livello dei singoli paesi, e qualsiasi cooperazione multinazionale, vuoi con i partner europei vuoi con altri interlocutori, viene considerata da questa angolazione.

3.6 Gli sforzi profusi per superare questi ostacoli intrinseci si sono finora rivelati in gran parte inutili. Il patto o accordo militare di cooperazione nel settore della difesa sottoscritto dai governi britannico e francese in occasione del vertice di Saint-Malo del 1998 avrebbe dovuto segnare significativi passi avanti nel campo della cooperazione militare, eppure a distanza di 15 anni e malgrado ulteriori negoziati, ha prodotto risultati modesti.

3.7 Un'iniziativa assunta nel 1998 da sei Stati ha portato alla stesura, nel 2000, di una lettera di intenti firmata dai sei maggiori paesi produttori – Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Spagna e Svezia (i "paesi firmatari della lettera d'intenti") – a seguito della quale è stato concluso un accordo quadro sulle misure per facilitare la ristrutturazione e il funzionamento dell'industria europea della difesa. Questo accordo sulla pianificazione e la cooperazione con l'industria, nonché sulle capacità e la ricerca, non ha prodotto, sul lungo periodo, alcun risultato tangibile.

3.8 Esistono anche altre forme di cooperazione tra Stati membri, ad esempio tra la Marina militare dei Paesi Bassi e quella belga, la Cooperazione nordica per la difesa (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) e tra le forze terrestri della Germania e dei Paesi Bassi. Queste non andrebbero però confuse con la cooperazione industriale, che è ancora fortemente carente.

3.9 Nel 2004 è stata istituita l'Agenzia europea per la difesa (AED) nella prospettiva di una cooperazione strutturale nel settore della difesa, sostenuta anche da iniziative della Commissione. Malgrado alcuni progressi, la cooperazione strutturale finora non è decollata a causa dello scarso impegno da parte degli Stati membri.

3.10 In conclusione, il CESE rileva che, nonostante vi sia maggiore consapevolezza riguardo alla necessità di una cooperazione rafforzata e di una visione europea nel settore della difesa, la mancanza di una volontà politica, una certa mentalità conservatrice e interessi personali hanno ostacolato qualsiasi progresso sostanziale.

B. Industria

3.11 L'industria europea della difesa ha reagito in modo piuttosto diverso agli sviluppi a livello internazionale, poiché:

- opera in un contesto mondiale. Ha necessariamente dei collegamenti con i governi nazionali, ma è anche molto presente sui mercati internazionali, che sempre di più servono da base per conseguire risultati positivi;
- inoltre, le industrie principali sono attive tanto nel settore militare quanto in quello civile. Oggi il comparto civile, più dinamico, è in espansione a seguito della contrazione delle vendite e dei ricavi in quello militare, soprattutto in Europa.

⁽⁸⁾ Fonte: AED, gennaio 2012.

⁽⁹⁾ **Strategic Defence and Security Review** (riesame della sicurezza e della difesa strategica), Regno Unito, ottobre 2010. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* (Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale), Francia, maggio 2013.

⁽¹⁰⁾ In un intervento pronunciato lo scorso 29 aprile all'École militaire di Parigi, il ministro francese della Difesa Jean-Yves Le Drian ha dimostrato grande apertura quanto alle conseguenze di questa riduzione, formulando una serie di considerazioni molto puntuali.

⁽¹¹⁾ Idem, punto 1.2.

3.12 L'industria ha manifestato a lungo preoccupazione circa la sua posizione concorrenziale. Quanto alla sua posizione istituzionale, essa differisce notevolmente da paese a paese: dalle società interamente di proprietà dello Stato alle imprese private, con tutta una serie di variazioni intermedie. Il denominatore comune è rappresentato dal ruolo preponderante del governo in tutti questi paesi. Malgrado la (parziale) privatizzazione, il legame tra l'industria della difesa e i governi nazionali rimane saldissimo, poiché il settore dipende dalla domanda (in regime di monopolio) e dalla regolamentazione dei governi, oltre che dalle licenze di esportazione.

3.13 L'industria preferirebbe veder realizzato un consolidamento su scala europea, ma il mercato è troppo ristretto. BAE-Systems, Finmeccanica e, in misura minore, Thales e EADS, sono molto attive sul mercato statunitense, ma non possono operare liberamente in Europa poiché, data la specifica relazione tra l'industria europea e i governi nazionali, sono pur sempre questi ultimi a orientare qualsiasi decisione strategica nel settore della difesa.

3.14 Le dinamiche di mercato rafforzano la concorrenza in tutto il mondo. L'industria statunitense sta intensificando la sua attività di esportazione per compensare la contrazione di alcuni mercati interni. I nuovi attori emergenti a livello globale riusciranno in misura crescente a soddisfare da soli i propri bisogni; non solo, ma inizieranno anche ad esportare e, quindi, a competere con l'industria europea sui mercati dei paesi terzi.

3.15 Infine, l'industria sottoscrive la posizione sostenuta con forza dal CESE lo scorso anno, secondo cui un'industria della difesa matura non potrà mai mantenere una posizione credibile sul piano internazionale se non dispone di una solida base nel proprio mercato interno. Considerato l'elemento "alta tecnologia" delle attrezzature militari, nessun mercato o bilancio della difesa di un singolo paese rappresenta più, da solo, un volume sufficiente. Questo processo è in atto ormai da vent'anni e i suoi effetti si fanno oggi sempre più evidenti.

3.16 Nel cammino verso una difesa europea indipendente il CESE considera altamente prioritari le capacità nazionali e gli investimenti ad elevato valore aggiunto, che sono essenziali perché l'Europa ricopra un ruolo di spicco a livello mondiale e contribuiranno al diffondersi di una nuova mentalità tra i paesi europei.

3.17 Di recente l'industria ha ripetuto tutte le argomentazioni ormai note a favore della presenza - in tutti i comparti importanti - di sistemi tecnologici e produttivi di lungo periodo, stabili e prevedibili nonché guidati dall'Europa.

3.18 L'industria sta lanciando l'allarme. Per poter sopravvivere e conservare la propria capacità di reddito e il livello di occupazione attuali, una soluzione alternativa consiste nell'aumentare la produzione del settore civile. Così facendo, però, all'UE verrebbe a mancare - in misura sempre maggiore - un'industria della difesa basata sul mercato interno, con ripercussioni anche sulla sua politica estera.

3.19 I sindacati, rappresentati da *IndustriAll* (Federazione europea dei sindacati del personale dell'industria), nutrono

anch'essi forti preoccupazioni di natura analoga. Nel 2011 7330 00 lavoratori qualificati in Europa⁽¹²⁾ erano impiegati in via diretta dall'industria aerospaziale, e da questo settore dipendevano altri 2 milioni di persone. Nell'ultimo decennio la forza lavoro è già stata notevolmente ridotta, e ulteriori tagli di bilancio minacciano l'occupazione. L'industria della difesa non risulta sufficientemente attraente per i giovani lavoratori a causa del suo destino imprevedibile.

3.20 Il CESE evidenzia il fatto che i dipendenti scontano in gran parte l'incapacità dei governi di ristrutturare il loro settore militare. Scegliendo di rimandare il processo di razionalizzazione della base militare, i governi si lasciano sfuggire l'occasione di investire in un rinnovamento efficiente delle capacità, con conseguenti ripercussioni negative sulla forza lavoro.

3.21 Finché continueranno a susseguirsi ristrutturazioni non pianificate e improvvisate, la situazione attuale non potrà generare una sempre maggiore resistenza. Al momento di introdurre cambiamenti politici proattivi, sarà necessaria la partecipazione dei rappresentanti della forza lavoro a livello aziendale e territoriale onde evitare adeguamenti bruschi.

3.22 L'occupazione, forse su scala minore, richiederà un coordinamento ben maggiore in termini di tecnologie e di produzione a livello europeo. In questo processo occorre evitare l'occupazione precaria ricorrendo a nuove qualifiche e competenze al fine di garantire per quanto possibile contratti e prospettive di lavoro dignitose. Occorre attuare un dialogo sociale efficace a diversi livelli.

3.23 Il ridimensionamento della produzione europea causato dai tagli di bilancio va gestito in modo strutturato, ricorrendo tra l'altro a un dialogo sociale accettabile volto a salvaguardare l'occupazione e a contribuire al nuovo inquadramento del personale in esubero. Sia l'industria che i lavoratori trarranno maggiori vantaggi da un contesto europeo prevedibile e orientato dal mercato, che non da ristrutturazioni pianificate male e in una prospettiva di breve periodo, concepite unicamente su scala nazionale senza obiettivi precisi⁽¹³⁾.

4. Condizioni politiche e possibili prospettive

4.1 Le prospettive dell'industria europea della difesa diverranno gradualmente così incerte da rendere necessario l'avvio, tra i paesi europei, di un dibattito di fondo sul futuro del settore - se non tra tutti, quantomeno tra quelli disponibili a farlo.

4.2 Occorrono una mentalità nuova e l'elaborazione di un "linguaggio comune" agli Stati membri e all'Unione, a partire da tre presupposti di base:

— un'economia europea integrata necessita di un approccio comune in materia di difesa e di sicurezza per salvaguardare e tutelare i suoi interessi, i suoi cittadini e le sue posizioni a livello internazionale;

⁽¹²⁾ Relazione annuale della *Aerospace and Defence Association* (AED) 2012.

⁽¹³⁾ Cfr. anche *Twelve demands for a sustainable industrial policy* (Dodici richieste per una politica industriale sostenibile), Comitato esecutivo di *IndustriAll Europe*, 12-13 giugno 2013.

- occorre un'analisi condivisa degli scenari mondiali attuali e di quelli previsti (a lungo termine) quale punto di avvio per l'elaborazione di idee e di strategie concrete volte a sostenere la posizione globale dell'UE sulla scena internazionale;
- occorre effettuare un collegamento tra la politica estera, le minacce, la difesa e la sicurezza, le prospettive di lungo periodo e un'industria della difesa sostenibile, anche sotto il profilo occupazionale.

4.3 Il CESE è pienamente consapevole del forte impatto di questi tre presupposti tra loro correlati, che sinora non sono stati oggetto di una disamina adeguata. Parecchie iniziative avviate in buona fede negli ultimi 15 anni non sono andate a buon fine perché il concetto di sovranità nazionale – in altre parole, la percezione a livello nazionale delle varie minacce e posizioni, espressa dalla politica estera del singolo Stato – non è mai stato messo in discussione. Di conseguenza, in Europa coesistono attualmente numerose posizioni, in certa misura, incompatibili. A giudizio del CESE, la realizzazione di autentici progressi sarà solo un'illusione se non si accetta l'idea di una sovranità condivisa nel quadro dell'Unione europea.

Il dibattito deve pertanto ripartire su nuove basi per dare il via a processi nuovi e più promettenti.

4.4 Dal momento che sono molti gli ambiti d'intervento interessati, il CESE accoglie con grande favore il Consiglio europeo sulla difesa del prossimo dicembre. Sino ad oggi la difesa e la sicurezza sono rimasti settori principalmente di competenza dei ministri della Difesa, che sono solitamente allineati sugli orientamenti generali formulati dai ministri degli Esteri e sotto la stretta sorveglianza dei ministri delle Finanze.

4.5 Nel frattempo, però, il contesto sta cambiando completamente a seguito dell'introduzione di severi vincoli di bilancio e della necessità di razionalizzazione, nonché dell'affermarsi di nuovi paradigmi e, di conseguenza, di nuove minacce. Considerando, tra l'altro, l'interrelazione tra tecnologia civile e militare e innovazione, come pure il collegamento tra la difesa e la sicurezza pubblica, sono ugualmente coinvolti altri ambiti d'intervento delle politiche di governo. L'insieme di questi diversi fattori richiede un approccio olistico e globale.

4.6 Numerosi soggetti, in particolare industriali e dipendenti, contano sul pensiero e l'azione strutturale che si affermeranno da dicembre in poi. Se l'UE perde quest'occasione, potrebbero passare anni prima di riavviare un processo positivo.

4.7 Il Consiglio europeo di dicembre sarà il primo Consiglio dell'UE ad affrontare la questione della difesa in termini generali. Di fronte alle enormi complicazioni derivanti da un cambiamento di rotta, il CESE ritiene che altri Consigli europei saranno indispensabili per tracciare un percorso visibile, oltre che per offrire credibilità e prevedibilità.

5. La politica industriale

5.1 Il CESE accoglie con estremo favore la comunicazione della Commissione europea sulla politica industriale⁽¹⁴⁾ volta a favorire condizioni, politiche e programmi vantaggiosi in grado

⁽¹⁴⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione europea *Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica - Aggiornamento della comunicazione sulla politica industriale* (COM(2012) 582 final) e il parere del CESE in merito a tale comunicazione.

di avviare, incrementare e potenziare le attività industriali in Europa. Quest'ultima deve garantire il proprio futuro industriale in un ambiente aperto.

5.2 Quello della difesa è un settore predominante e con caratteristiche del tutto particolari, che opera, per sua stessa natura, sulla totalità dei mercati istituzionali di tutto il mondo. Tanto il settore quanto le strutture di ricerca sono sviluppati e organizzati prevalentemente a livello nazionale. I paesi più piccoli, privi di una propria produzione industriale, acquistano prodotti già disponibili sui mercati, e ciò si riduce, in definitiva, ad acquistare dagli Stati Uniti.

5.3 Il processo di consolidamento del settore, tramite fusioni e acquisizioni transfrontaliere, e quello di internazionalizzazione, in particolare con il tessuto industriale degli Stati Uniti, determinano interconnessioni tra grandi aziende e PMI di tutta Europa. Il ritmo delle esportazioni è tuttora positivo; il principale ostacolo è la difficile relazione del settore con i governi degli Stati membri, dovuta all'assenza di prospettive comuni.

5.4 Oltre che con le iniziative dell'AED, l'UE ha avviato il processo con due direttive che prevedono l'apertura di mercati intraeuropei⁽¹⁵⁾. La scadenza per il recepimento delle direttive da parte degli Stati membri era l'estate del 2011⁽¹⁶⁾, ma la loro attuazione procede in realtà lentamente.

5.5 Il CESE accoglie con grande favore la comunicazione della Commissione⁽¹⁷⁾ da cui emergono notevoli progressi in termini di analisi e di proposte. La Commissione a buon diritto sottolinea, nel quadro di una politica industriale per il settore della difesa, l'importanza del mercato interno per i prodotti della difesa, le attività di R&S, il ruolo delle PMI, il potenziale contributo della politica regionale e lo sviluppo di qualifiche appropriate.

5.6 Tuttavia, una critica che il CESE muove al documento della Commissione è che esso non mette sufficientemente in rilievo la posizione unica del settore della difesa e la necessità di una politica industriale proattiva. Non si tratta solo dell'apertura dei mercati, che va definita correttamente a causa delle caratteristiche specifiche del settore della difesa, comprese quelle individuate dall'articolo 346 del TFUE.

5.7 Si tratta infatti anche di creare una base politica in Europa che consenta ai governi di lavorare insieme al loro destino comune in una prospettiva a lungo termine. Solo così saranno realizzate le condizioni per lanciare programmi congiunti seri, dalla concezione fino alle fasi - mirate - della ricerca, dell'innovazione e della produzione nel mercato interno europeo in una prospettiva a lungo termine.

⁽¹⁵⁾ Pacchetto UE per la difesa del 2007.

⁽¹⁶⁾ Direttiva 2009/43/CE, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa (GU L 146 del 10.06.2009), e direttiva 2009/81/CE (GU L 216 del 20.08.2009) relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori. Il pacchetto UE per la difesa conteneva inoltre una comunicazione dal titolo *Una strategia per un'industria europea della difesa più forte e competitiva*, COM(2007) 764 final, del 5.12.2007.

⁽¹⁷⁾ Cfr. nota 1.

5.8 La R&S è l'elemento chiave per l'inizio della catena di valore, che dovrebbe essere "europeizzata" ⁽¹⁸⁾. Per questo motivo si è molto insistito sulla cooperazione in materia di ricerca e tecnologia (R&T) e di R&S all'atto della creazione dell'AED, così come nell'ambito degli organi che l'hanno preceduta (GAEO = Gruppo per gli armamenti dell'Europa occidentale e IEPG = Gruppo europeo indipendente per i programmi) e della NATO. Ancora una volta, però, l'attuazione risulta carente.

5.9 Nell'arco di oltre trent'anni l'insuccesso della cooperazione è stato più la regola che l'eccezione. Se è vero che sono stati avviati alcuni progetti comuni, come gli elicotteri NH-90 e gli aeromobili militari da trasporto A400M, gli esempi dimostrano anche che, troppo spesso, i requisiti di sistema non sono altro che la sommatoria di quelli stabiliti a livello nazionale; inoltre, le fasi di sviluppo sono state eccessivamente lunghe e i prodotti finali hanno avuto un costo troppo elevato.

5.10 Se si escludono alcuni successi relativi, altre iniziative di cooperazione sono fallite, come nel caso di NF-90, e diversi programmi di aeromobili da combattimento (*Typhoon*, *Rafale*, *Gripen*) tra loro concorrenti sono stati attuati in parallelo, mentre molti paesi hanno aderito al programma statunitense dei cacciabombardieri F-35, oltre che ad un gran numero di programmi missilistici.

5.11 Allo stato attuale non risultano in corso programmi importanti su vasta scala, mentre i sistemi esistenti mostrano i segni dell'età e diventano via via obsoleti. A dimostrazione di quanto sopra, il CESE punta il dito sui veicoli corazzati, sottomarini, elicotteri da trasporto, sistemi di difesa antiaerea portatili, ecc. I nuovi sistemi automatizzati sembrerebbero infatti offrire l'occasione ideale per iniziative comuni, mentre in pratica non sono ancora comparsi obiettivi di questo genere. Un'altra possibilità sarebbe una cooperazione meno ambiziosa ad esempio in materia di standardizzazione delle capacità di rifornimento di carburante in volo.

5.12 Il CESE chiede che vengano avviati programmi europei incentrati in particolare sulla nuova generazione di sistemi di pilotaggio remoto, avvalendosi di sinergie con la Commissione, e sulle comunicazioni satellitari sicure. Si potrebbero altresì considerare possibilità di cooperazione (con gli Stati Uniti) riguardo ad esempio alle capacità di rifornimento in volo, che costituiscono un ambito particolarmente carente, per il quale, oltretutto, l'AED è alla ricerca di soluzioni europee.

5.13 La comunicazione della Commissione fa riferimento ad una serie di opportunità che necessitano di un pieno sostegno politico. A questo proposito, un'iniziativa fondamentale sembrerebbe l'avvio dello sviluppo di una capacità europea di sorveglianza dallo spazio ad alta risoluzione, che consenta di creare sistemi in grado di sostituire degnamente *Helios*, *RadarSat*, ecc. In questo caso, una questione essenziale è riuscire a combinare insieme le competenze disponibili negli Stati membri, presso l'Agenzia spaziale europea (ESA) e il Centro comune di ricerca (CCR) dell'UE, anche sotto il profilo delle risorse finanziarie. Nessun paese europeo è in grado di fare tutto ciò da solo.

5.14 I progetti nel settore della difesa devono essere collegati ai programmi europei di R&S ogniqualvolta ciò risulti opportuno. Il Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico prevede già progetti relativi alle tecnologie a duplice

uso, il cui valore aggiunto è tra l'altro la promozione di progetti transfrontalieri. Il CESE chiede di considerare in modo più sistematico le tecnologie a duplice uso nell'ambito di Orizzonte 2020.

5.15 È fondamentale che la politica industriale consideri anche il divario esistente tra i principali paesi produttori ed altri paesi. È necessario promuovere attivamente la partecipazione delle industrie di tutti i paesi per ottenere l'adesione politica ed economica del maggior numero possibile di Stati membri. Potrebbe così scomparire gradualmente la questione delle compensazioni che solitamente suscita accese discussioni e forti critiche. Questi elementi dovrebbero diventare parte integrante di una strategia europea globale in materia di difesa.

5.16 Il CESE solleva la spinosa questione degli acquisti di prodotti già disponibili sui mercati non UE. Nel quadro di una strategia europea di difesa simili politiche devono essere oggetto di un riesame. Questa questione essenziale e molto complicata va affrontata al più alto livello.

5.17 Un settore europeo della difesa ben gestito offre opportunità di gran lunga migliori per una cooperazione internazionale equilibrata, soprattutto con gli Stati Uniti. Dal momento che l'America protegge i suoi interessi strategici, il CESE chiede che venga esaminata con attenzione la natura eccezionale del settore della difesa su entrambe le sponde dell'Atlantico nel corso dei prossimi negoziati sull'accordo di libero scambio.

5.18 In questo stesso contesto, occorre garantire nei modi più opportuni una continuità nelle forniture di componenti sensibili e fondamentali di provenienza americana nella catena di valore europea. Una posizione europea comune agevolerà altresì i negoziati con i paesi terzi in materia di forniture di materie prime di importanza fondamentale.

5.19 Analogamente, i diritti europei di proprietà intellettuale vanno opportunamente garantiti nelle esportazioni verso i paesi terzi.

5.20 Una collaborazione riuscita tra le industrie dei diversi paesi non dovrebbe essere compromessa da decisioni unilaterali dei singoli Stati membri in materia di controllo delle esportazioni; queste porterebbero infatti a disparità nell'applicazione dei criteri per i controlli all'esportazione rispetto alla posizione comune ⁽¹⁹⁾ e a divergenze tra i criteri nazionali degli Stati membri.

6. Azioni proposte dalla Commissione

6.1 Il CESE concorda in larga misura con le proposte di azione della Commissione e le considera dei notevoli passi avanti, ma intende integrare alcuni punti con le considerazioni esposte di seguito.

6.2 Un nodo essenziale è la cooperazione con l'AED: a giudizio del CESE, coordinamento e articolazione tra la Commissione e l'Agenzia, come raccomandato in diverse azioni proposte dalla comunicazione, sono un presupposto indispensabile per progredire e ottenere risultati positivi. Il CESE pone inoltre l'accento sulla promozione delle capacità a duplice uso, come quelle del trasporto aereo.

⁽¹⁸⁾ Conformemente alle raccomandazioni formulate in numerosi documenti. Cfr. anche GU C 299 del 4.10.2012, pag. 17.

⁽¹⁹⁾ 2008/944/CFSP.

6.3 Il CESE sottolinea che, per realizzare il suo pieno potenziale, l'AED deve disporre di una base finanziaria più solida e del pieno impegno degli Stati membri. All'Agenzia andrebbe assegnato un ruolo di maggior spicco nella pianificazione della difesa, a supporto degli Stati membri.

6.4 Il CESE appoggia risolutamente le proposte della Commissione sugli standard e la certificazione, che rafforzeranno la cooperazione transfrontaliera nell'industria, oltre a contribuire alla specializzazione regionale e alle reti di eccellenza. Incoraggia le sinergie tra l'AED e l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), soprattutto in materia di certificazione.

6.5 Le PMI, interconnesse anche con le grandi imprese, sono molto importanti per l'innovazione e la produzione del settore europeo della difesa. A sostegno delle proposte di azione, il CESE insiste sulla necessità di reti aperte. Un numero minore di progetti (europei), con obiettivi, però, meglio mirati, può far emergere nuove opportunità.

6.6 Il coinvolgimento di un ampio spettro di PMI di tutta Europa servirà anche ad impegnare il maggior numero possibile di paesi nel processo, e costituirà peraltro un'occasione di compensare gli Stati che decidano di abbandonare gli acquisti di prodotti già disponibili sui mercati non UE per orientarsi verso prodotti europei.

6.7 Il CESE appoggia risolutamente le proposte di azione della Commissione in materia di competenze, che giudica di

importanza fondamentale. Accoglie con grande favore un contributo positivo del Fondo sociale europeo e dei fondi strutturali, e plaude al lavoro compiuto dall'AED per sensibilizzare gli Stati membri e sostenere l'elaborazione di progetti concreti in questi campi.

6.8 Il CESE ribadisce il proprio convinto sostegno all'iniziativa della Commissione che punta a sfruttare attivamente le tecnologie a duplice impiego.

6.9 Il CESE mette l'accento sul legame potenzialmente positivo tra le politiche nel settore spaziale e la difesa, tanto per i progetti in corso quanto per quelli elaborati solo di recente ⁽²⁰⁾.

6.10 Il CESE approva le proposte di azione nel settore dell'energia, che tra l'altro coinvolgeranno un numero crescente di PMI.

6.11 La dimensione internazionale è della massima importanza, al pari della prevista comunicazione su una prospettiva di lungo periodo per i controlli delle esportazioni strategiche dell'UE. Il CESE osserva che le relazioni industriali esterne possono dare buoni risultati soltanto in presenza di un autentico mercato interno.

6.12 Per finire, il CESE condivide appieno l'insieme delle considerazioni strategiche esposte nella sezione 9.2 della comunicazione.

Bruxelles, 17 ottobre 2013

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Cfr. il parere del CESE sul settore spaziale, settembre 2013.