

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Programma europeo di sviluppo industriale nel settore della difesa»

[COM(2017) 294 final]

(2018/C 129/08)

Relatore: **Antonello PEZZINI**

Correlatore: **Éric BRUNE**

Consultazione	7.6.2017
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Organo competente	Commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI)
Adozione in CCMI	16.11.2017
Adozione in sessione plenaria	7.12.2017
Sessione plenaria n.	530
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	133/2/5

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo sostiene con forza il lancio di un Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP), con l'obiettivo di realizzare un sistema inter-operativo integrato di difesa comune, quanto mai urgente, visto l'attuale scenario geopolitico, potenziando l'autonomia strategica di difesa ⁽¹⁾ dell'Europa e sviluppando una solida base industriale e tecnologica comune.

1.2. Il CESE ritiene essenziale un nuovo approccio che vede nel quadro di una Cooperazione strutturale permanente (CPS\PESCO) il dispositivo principe del trattato di Lisbona, in grado di agire come incubatore politico, in cui costruire un'Europa della difesa, per catalizzare disponibilità e impegni degli Stati membri, in conformità agli artt. 42, paragrafo 6, e 46 del TUE e al protocollo 10 del trattato.

1.3. Secondo il Comitato, solo una CPS\PESCO «inclusiva ed ambiziosa» ⁽²⁾, in grado di stabilire una lista di criteri e impegni vincolanti, può generare un processo verso il superamento della frammentazione della domanda e dell'offerta e la progressiva creazione di un mercato europeo trasparente e aperto.

1.4. Il CESE ritiene che il regolamento EDIDP debba essere inquadrato in una visione strategica industriale comune, che sappia procedere verso una integrazione effettiva di produttori e utilizzatori europei, con almeno tre Stati membri, nei progetti finanziati e negli acquisti dei prodotti e servizi.

1.5. Il Comitato sostiene con forza la necessità di un dialogo strutturato a livello europeo, in sinergia e coordinamento con la NATO ⁽³⁾, e un Consiglio dei ministri della difesa, in grado di fornire una guida politica duratura e un forum per la consultazione e l'adozione di decisioni veramente europee.

1.6. Il CESE ritiene indispensabile assicurare una governance dell'EDIDP in grado di definire obiettivi condivisi e concreti, attraverso:

— un comitato consultivo di esperti industriali, per le scelte prioritarie da inserire nel programma di lavoro, e un comitato di gestione con la presenza degli Stati membri.

⁽¹⁾ GU C 288 del 31.8.2017, pag. 62.

⁽²⁾ V. Consiglio 22-23 giugno 2017.

⁽³⁾ V. Dichiarazione Congiunta 8 luglio 2016.

1.7. Nel regolamento dovrebbe essere assicurato:

- un adeguato equilibrio geografico tra paesi europei;
- una quota consistente di partecipazione delle imprese minori;
- il superamento della precarietà dei lavoratori della base industriale e tecnologica di difesa europea (BITDE) per confermare la validità dei finanziamenti UE;
- il rispetto di norme sociali e ambientali, specie in tema di eco-concezione e sicurezza del lavoro ⁽⁴⁾, al fine di garantire la sicurezza delle competenze dell'industria;
- tutte le imprese UE indipendentemente dalla loro ubicazione e dalla loro taglia devono avere trasparenti opportunità di partecipare al programma EDIPD.

1.8. Il CESE conviene sul fatto che l'intervento dell'EDIPD dovrebbe insistere sullo sviluppo di prodotti e servizi e sulla prototipazione.

1.9. Il CESE ritiene prodromico alla realizzazione di un quadro comune di difesa europea lo sviluppo di una **cultura europea diffusa di difesa e sicurezza**, volta a dare un senso compiuto alla cittadinanza europea.

2. Introduzione

Il tentativo di una difesa comune europea ha rappresentato, storicamente, un tema costante, ma estremamente delicato, nella costruzione europea.

2.1. Il primo tentativo fu il lancio della Comunità europea di Difesa (CED) nel 1954, fallito il 30 agosto 1954. Il secondo fu il lancio della politica di sicurezza e di difesa comune nel 2000, seguita dalla creazione dell'Agenzia europea della Difesa-EDA nel 2004. L'azione successiva fu l'elaborazione della Strategia globale dell'UE (EUGS) ⁽⁵⁾, fino alla Dichiarazione congiunta UE-NATO del 2016 ⁽⁶⁾.

2.2. Un ulteriore sviluppo del settore industriale della difesa, oltre ad apportare notevoli vantaggi all'economia europea, può rappresentare, se gestito con lungimiranza, la «chiave di volta» per una più ampia e opportuna visione, che abbia come obiettivo la nascita di una difesa veramente europea.

2.3. Il lento ma necessario superamento della visione nazionale della difesa, che contrasta, fra l'altro, con la presenza di forti aggregazioni politico militari nel mondo, e che ha mostrato la fragilità e debolezza politica dell'Europa nei grandi avvenimenti mondiali, può, opportunamente, prendere le mosse dall'iniziativa del Parlamento e del Consiglio e, grazie all'azione della Commissione, tale iniziativa può promuovere l'industria e il mercato europeo della difesa.

2.3.1. Il settore delle industrie europee della difesa — inteso come il complesso dell'industria che sviluppa, produce e fornisce beni e servizi alle forze armate, di polizia e di sicurezza degli Stati membri dell'UE — riveste caratteristiche peculiari sotto vari aspetti: i cambiamenti tecnologici stanno trasformando radicalmente la natura e la fisionomia della difesa e della sicurezza con un forte impatto sull'industria europea a cominciare dall'utilizzo dei «big data», come dei veicoli e apparati senza pilota, all'intelligenza artificiale.

2.3.2. Dal punto di vista dell'economia europea: con un fatturato di 100 miliardi di EUR all'anno e 1,4 milioni di dipendenti altamente qualificati ⁽⁷⁾ rappresenta un settore di punta dell'Unione, con forti ricadute su altri settori, come quelli dell'elettronica, dell'aviazione, dei cantieri navali, dello spazio o del tessile tecnico.

2.3.3. Dal punto di vista tecnologico: lavorando costantemente all'avanguardia della tecnologia, si rafforza la competitività dell'Unione, perché si generano spin-off d'eccellenza che devono essere sostenuti per integrare tecnologie civili in sistemi complessi, che si adattino alle singole specificità difensive.

⁽⁴⁾ ISO 14000 e ISO 18000, ISO14006 e ISO 45001, ISO 14006.

⁽⁵⁾ Unione europea, *Visione condivisa, azione comune*, giugno 2016.
https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

⁽⁶⁾ Dichiarazione congiunta, Varsavia, 8 luglio 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

⁽⁷⁾ Aerospace and Defence Industries Association of Europe (Associazione europea delle industrie aerospaziali e della difesa), 2017.

2.3.4. Dal punto di vista del mercato interno: il mercato della difesa è tradizionalmente rimasto escluso dal processo di costituzione del mercato unico europeo e il mantenimento di 27 mercati, divisi da programmi nazionali, ha impedito lo sfruttamento di economie di scala nella produzione ⁽⁸⁾.

2.3.5. Dal punto di vista della domanda: il settore industriale della difesa dipende in modo preponderante dalle domande dei singoli Stati e dai loro bilanci nazionali. Nell'ultimo decennio i bilanci della difesa nell'UE sono diminuiti di circa 2 miliardi di euro all'anno e gli Stati membri UE27 investono mediamente l'1,32 % del PIL nella difesa.

2.3.6. Dal punto di vista strategico: se l'Europa è tenuta a garantire adeguati livelli di sicurezza dei propri cittadini e delle proprie imprese, a salvaguardare l'integrità territoriale dei propri confini e ad assumersi responsabilità nel mondo, deve assicurare capacità di difesa credibili, garantendo un livello adeguato di autonomia strategica e uno sviluppo tecnologico e industriale, con una base comune europea.

2.4. L'attuale situazione rischia anche di pregiudicare la capacità dell'Europa di far fronte alle nuove sfide in materia di sicurezza, di fronte alla crescente velocità di obsolescenza degli apparati e ai costi crescenti delle attrezzature ⁽⁹⁾.

2.4.1. L'investimento nella difesa dell'area europea, nel suo complesso, rappresenta, oggi, meno della metà di quello americano nel settore.

2.5. Mentre l'industria europea della difesa ha saputo compensare, almeno in parte, la riduzione degli ordini interni con le esportazioni, globalizzando la produzione e le vendite, il mantenimento della frammentazione della politica di difesa ha dato luogo ad inefficienze e debolezze sempre più visibili in termini di:

- perdite di economie di scala;
- aumenti costanti dei costi per unità di prodotto;
- assenza di concorrenza tra imprese nei paesi di produzione;
- standard tecnico-normativi divergenti;
- tassi di innovazione più lenti;
- crescenti divari tecnologici nei confronti delle imprese leader extra-UE;
- livelli elevati di dipendenza da fornitori esteri.

2.6. Questa situazione rischia anche di pregiudicare la capacità dell'Europa di far fronte alle nuove sfide, dati gli impegni di spesa relativamente bassi, combinati con livelli ridotti di coordinamento delle politiche nazionali.

2.6.1. Inoltre l'80 % degli appalti della difesa resta su basi puramente nazionali, con evidenti costi di duplicazione.

2.7. Le forze armate dei paesi europei hanno acquisito un elevato livello di integrazione, dal punto di vista operativo, e una lunga esperienza di cooperazione, ma rimangono completamente distinte in 27 strutture, con servizi di supporto rigorosamente nazionali, anche se ricorrono sempre più spesso ad iniziative di vario genere, che ricadono sotto l'ombrello del cosiddetto «pooling and sharing» ⁽¹⁰⁾.

2.8. Con vari documenti della Strategia Globale-EUGS sono stati stabiliti cinque obiettivi specifici particolarmente importanti per la difesa europea:

- 1) avere capacità militari a tutto campo (full-spectrum) terrestri, aeree, spaziali e marittime;
- 2) assicurare i mezzi tecnologici ed industriali per acquisire e mantenere le capacità militari necessarie per agire autonomamente;
- 3) investire in Aeromobili a Pilotaggio Remoto (APR);

⁽⁸⁾ SWD(2017) 228 final, paragrafo 2.2.

⁽⁹⁾ Cfr. il punto 9.

⁽¹⁰⁾ Cfr. per esempio i programmi Eurofighter Thypoon o l'A400M.

- 4) investire in comunicazioni satellitari, accesso autonomo allo spazio, osservazione permanente della Terra;
- 5) dotare e assistere gli Stati membri di una capacità di difesa contro le minacce cibernetiche.

2.9. Il Pacchetto di iniziative di cui fanno parte la proposta di regolamento che istituisce il Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa e la proposta di creazione di un Fondo europeo per la difesa per sostenere gli investimenti congiunti nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie e materiali mira ad avviare un processo teso a riformare il settore della difesa e della sicurezza nel senso di:

- rafforzare la cooperazione tra Stati membri e generare nuovi programmi cooperativi;
- ridurre le barriere fra i mercati nazionali;
- aiutare l'industria europea della difesa a diventare più competitiva;
- promuovere sinergie tra ricerca civile e militare;
- identificare settori, quali l'energia, lo spazio e le tecnologie a duplice uso, affinché possano contribuire a rafforzare le capacità di difesa dell'Europa.

2.9.1. Per far fronte alle sfide globali del settore, occorre sviluppare le potenzialità dell'Agenzia europea della Difesa per identificare campi d'azione operativi comuni da sottoporre alla decisione degli Stati membri.

2.10. Il Consiglio europeo del 15 dicembre 2016 ha invitato a «formulare, nel primo semestre del 2017, proposte per l'istituzione di un Fondo europeo per la difesa, anche riguardo allo sviluppo congiunto di capacità convenute di comune accordo dagli Stati membri»⁽¹¹⁾. Il Consiglio europeo del marzo 2017, in occasione di un Consiglio congiunto Affari esteri e Difesa, ha auspicato, nelle conclusioni, l'istituzione di una forza militare di pianificazione e condotta (MPCC) e una nuova struttura, per migliorare la capacità dell'UE di reagire in maniera più rapida, efficace e omogenea.

2.11. Il Consiglio europeo del 22-23 giugno 2017 ha convenuto «sulla necessità di avviare una cooperazione strutturata permanente CPS/PESCO inclusiva e ambiziosa» con una lista comune di criteri e impegni vincolanti, in piena conformità dell'articolo 42, paragrafo 6, e dell'articolo 46 del TUE, nonché del protocollo 10 del trattato, in coerenza con le pianificazioni nazionali della difesa ed i relativi impegni concordati in ambito NATO e ONU dagli Stati membri interessati⁽¹²⁾.

2.12. Dal canto suo, il Parlamento ha continuato a chiedere una cooperazione rafforzata tra gli Stati membri dell'UE nel settore della difesa, nonché la piena attuazione del trattato di Lisbona per quanto riguarda la sicurezza e la difesa. Il Parlamento europeo, in una sua risoluzione del 22 novembre 2016 sull'Unione europea della Difesa⁽¹³⁾, ha incoraggiato «il Consiglio europeo a promuovere la graduale definizione di una politica di difesa comune a livello dell'Unione» e a fornire ulteriori risorse finanziarie per assicurarne l'attuazione.

2.12.1. Il Parlamento europeo ha inoltre evidenziato la necessità, per i paesi europei, di disporre di capacità militari credibili, ha incoraggiato gli Stati membri perché intensifichino i loro sforzi in chiave collaborativa e ha ribadito il suo invito a coordinare sistematicamente i requisiti militari in un processo armonizzato di pianificazione, coordinato con il processo di pianificazione della difesa della NATO⁽¹⁴⁾.

2.13. Il Comitato, da parte sua, ha avuto modo di pronunciarsi a più riprese sulle politiche della difesa⁽¹⁵⁾, chiedendo «che si compia un importante passo avanti qualitativo nella cooperazione europea in materia di difesa, visto che «il mercato e l'industria della difesa dell'UE sono eccessivamente frammentati»⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ Conclusioni del Consiglio Affari esteri, 15 novembre 2016.

⁽¹²⁾ V. nota 2.

⁽¹³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//IT>

⁽¹⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0456+0+DOC+XML+V0//IT>

⁽¹⁵⁾ GU C 288, 31.8.2017, p. 62; GU C 67, 6.3.2014, p. 125; GU C 299, 4.10.2012, p. 17; GU C 100, 30.4.2009, p. 114; GU C 100, 30.4.2009, p. 109.

⁽¹⁶⁾ GU C 288 del 31.8.2017, pag. 62.

3. La proposta della Commissione europea

3.1. La CE propone di istituire un programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa con una dotazione di 500 milioni di EUR, per il periodo dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020. Esso si prefigge i seguenti obiettivi:

- rafforzamento della competitività e capacità d'innovazione dell'industria della difesa UE con sostegno delle azioni nella loro fase di sviluppo e promozione di ogni forma di innovazione;
- ottimizzazione della cooperazione tra imprese quanto allo sviluppo di prodotti e tecnologie;
- sostegno alla R&S soprattutto nello sviluppo dei risultati della ricerca;
- spinta alla collaborazione tra imprese per ridurre i doppioni e le dispersioni e generare economie di scala.

3.2. L'intervento finanziario dell'Unione assume la forma di sovvenzioni, di strumenti finanziari o di appalti pubblici, per sostegno alla concezione, definizione delle specifiche tecniche, prototipazione e prove, qualificazione e certificazione di prodotti e componenti e delle tecnologie.

3.3. I criteri di eleggibilità proposti sono: proposte di cooperazione di almeno 3 imprese di 2 Stati membri differenti; i tassi di finanziamento sono limitati al 20 % del costo totale dell'azione, nel caso di prototipazione, mentre in tutti gli altri casi potrebbe essere finanziata la totalità dei costi.

4. Osservazioni generali

4.1. Il CESE plaude alle iniziative volte ad affrontare le sfide di domani e a proteggere la sicurezza — inclusa la cyber-sicurezza — dei suoi cittadini, potenziando l'autonomia strategica dell'industria della difesa dell'Europa, sviluppando una solida base industriale e tecnologica comune.

4.2. Il Comitato sostiene con forza il lancio di un Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa con un progetto di regolamento, **quale primo passo, perfettibile e da potenziare**, rispetto ai fondi ora assegnati, con l'obiettivo di realizzare un sistema di difesa comune soprattutto in campo di R&S, quanto mai urgente, visto l'attuale scenario geopolitico.

4.3. Secondo il CESE, è giunto il momento per la creazione di **un effettivo, completo, efficace e competitivo mercato unico europeo della difesa UE-27**, con queste caratteristiche:

- più aperto e senza segmentazioni anche in termini di norme, specifiche tecniche e certificazioni CE;
- migliore accesso alle materie prime;
- sostegno specifico alle piccole imprese e intermedie;
- un accesso agevolato ai finanziamenti, alle informazioni e agli altri mercati;
- una forte specializzazione dei ruoli;
- un uso efficiente delle infrastrutture energetiche e spaziali;
- una migliore protezione delle frontiere e una indispensabile sicurezza marittima;
- attività di foresight, per una visione comune partecipata in tutta l'UE;
- lo sviluppo sostenibile e socialmente accettabile contro la precarietà occupazionale;
- favorire l'interscambio intra-UE delle filiere di prodotto semplificando import temporanei tra imprese per operatori AEOS⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ AEOS — Operatore Economico Autorizzato con adeguati standard idonei a garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento internazionale.

4.3.1. Il CESE è convinto che solo la lotta contro la precarietà dei lavoratori della base industriale e tecnologica della difesa europea consenta di assicurare l'acquisizione di competenze da parte delle aziende e permetta il raggiungimento degli obiettivi che si prefigge il programma EDIDP.

4.4. Il Comitato ritiene che la **dotazione finanziaria** del programma EDIDP sia estremamente contenuta, e dovrebbe poter beneficiare anche del sostegno dell'EFSI-FEIS «per ottimizzarne l'impatto occupazionale, comprese le tecnologie a duplice uso relative alle industrie della sicurezza e della difesa, a sostegno dell'avvio di una base unitaria industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB) forte e meglio definita»⁽¹⁸⁾.

4.5. Il CESE ritiene altresì insufficienti i criteri di eleggibilità indicati per assicurare **una effettiva dimensione europea della base tecnologica e industriale delle azioni**: si dovrebbero prevedere almeno tre imprese indipendenti di **almeno tre** Stati membri differenti, oltre a gruppi di utenza, formate da piccole imprese.

4.5.1. Inoltre dovrebbe essere assicurato un adeguato equilibrio tra i vari paesi europei, così come una quota significativa di partecipazione delle imprese minori.

4.6. Il CESE auspica che il finanziamento europeo garantisca che le attività di sviluppo rechino beneficio in via prioritaria alle imprese europee.

4.7. Il Comitato auspica altresì che le norme in materia di esportazione di armi di difesa siano armonizzate a livello europeo, in linea con le norme del trattato sul commercio delle armi (ATT) firmato e ratificato da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, al fine di eliminare una possibile causa di distorsione della concorrenza tra le imprese europee che complicherebbe l'accesso al mercato di esportazione.

4.8. Quanto alle tipologie d'azione, il CESE ritiene fondamentale lottare contro la precarietà del lavoro del personale dell'industria europea della difesa. Lo scopo dei finanziamenti europei è quello di rafforzare le competenze della base industriale e tecnologica della difesa. Poiché le competenze dell'industria si basano sui lavoratori, bisogna che vi sia una collaborazione duratura e sicura tra questi ultimi e le imprese in cui essi sono impiegati.

4.9. Altrettanto dicasi, secondo il CESE, per quanto attiene ai **criteri di selezione dei progetti**, tra i quali dovrebbero essere inseriti come qualificanti:

- l'impatto previsto dal punto di vista del rafforzamento quantitativo e qualitativo delle competenze dei lavoratori;
- la presenza aggiuntiva qualificante delle piccole e medie imprese;
- il rispetto di norme sociali e ambientali⁽¹⁹⁾.

4.9.1. Secondo il CESE dovrebbe essere prevista una quota (per esempio 10 %) di bandi dedicati a piccoli progetti aperti no-stop e rivolti a imprese minori che permetterebbe una partecipazione più equilibrata al programma di tutte le componenti attive nello sviluppo tecnologico-innovativo di prodotti e servizi nel settore della difesa.

4.10. Il CESE ritiene indispensabile affiancare, alle competenze di esecuzione della Commissione, una governance dell'EDIDP in grado di definire obiettivi condivisi e concreti, attraverso:

- un comitato consultivo di esperti industriali degli Stati membri per proporre tematiche prioritarie,
- un comitato di gestione del programma, con rappresentanti degli Stati membri, per un equilibrio geopolitico nell'insieme dell'Unione.

5. Azioni da intraprendere:

5.1. evidenziare il ruolo fondamentale della difesa europea nella salvaguardia degli interessi europei sotto il profilo della sicurezza, e degli impegni internazionali assunti, per la democrazia e per lo Stato di diritto;

5.2. evidenziare le capacità e la professionalità degli eserciti di difesa, visti quale comparto tradizionalmente promotore di ricerca e innovazione, nonché traino per la ripresa imprenditoriale ed economica del sistema produttivo europeo;

⁽¹⁸⁾ FEIS: Fondo europeo per gli investimenti strategici — v. parere GU C 75, 10.3.2017, p. 57.

⁽¹⁹⁾ Cfr. la nota 4.

- 5.3. consolidare il senso identitario e di appartenenza all'Unione europea, attraverso la condivisione del medesimo quadro di valori tra i cittadini di paesi diversi;
- 5.4. rafforzare la conoscenza, la consapevolezza e il sostegno dei cittadini europei all'organizzazione militare e alle attività istituzionali della difesa;
- 5.5. rafforzare la conoscenza, la consapevolezza e il sostegno dei cittadini alle attività dello sviluppo tecnologico degli strumenti della difesa, che abbiano dirette ricadute sulla società civile e sullo sviluppo del paese;
- 5.6. sviluppare la dimensione comunicativa del nuovo approccio comune per disporre di personale sempre più preparato e qualificato nel settore della comunicazione europea. Le attività saranno improntate al principio guida del «qualificare e coordinare», sviluppato secondo l'approccio del coordinamento europeo, in sintonia con la NATO.
- 5.7. Cybersecurity e cybersidifesa, settori nei quali la Difesa è un attore di riferimento in ambito europeo, legato all'emergere del cyber space quale nuovo dominio accanto a quelli tradizionali militari.

Bruxelles, 7 dicembre 2017

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
