

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla tabella di marcia relativa alle tecnologie per la sicurezza e la difesa

[COM(2022) 61 final]

(2022/C 443/16)

Relatore: **Maurizio MENSI**

Correlatore: **Jan PIE**

Consultazione	Commissione europea, 2.5.2022
Base giuridica	Art. 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Organo competente	Commissione consultiva per le trasformazioni industriali
Adozione in sezione	24.6.2022
Adozione in sessione plenaria	14.7.2022
Sessione plenaria n.	571
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	165/1/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la tabella di marcia relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa — che giunge in un momento particolarmente opportuno, stante l'aggressione russa contro l'Ucraina — e ne appoggia pienamente gli obiettivi, vale a dire rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e ridurre le dipendenze strategiche dell'UE nelle tecnologie critiche e nelle catene del valore per la sicurezza e la difesa.

1.2 Il CESE esprime apprezzamento per l'ambizione dimostrata nell'obiettivo di sviluppare un approccio onnicomprensivo che travalichi la linea di demarcazione tra ambiti civile e militare e combini i livelli unionale e nazionale. Un'impresa, questa, tanto complessa quanto impegnativa e che non si compierà da un giorno all'altro, ma che andrà comunque realizzata con grande rapidità. L'invasione dell'Ucraina è un campanello d'allarme che deve indurre ad agire in tempi assai più brevi di quelli consueti.

1.3 Il CESE esorta gli Stati membri a far sì che le loro risposte immediate all'aggressione russa contro l'Ucraina siano in linea con il contenuto e gli obiettivi della tabella di marcia in esame, la quale rappresenta un impegno a lungo termine. Gli investimenti nazionali a breve termine nel settore della difesa devono essere coordinati a livello europeo onde evitare di accrescere la frammentazione delle capacità e la duplicazione delle iniziative; le forniture standardizzate provenienti da paesi terzi non devono ostacolare i progetti di sviluppo europei in corso o previsti.

1.4 Il CESE raccomanda che l'osservatorio dell'UE sulle tecnologie critiche sia dotato di una governance chiara, di risorse adeguate e di un forte status istituzionale. Il CESE accoglie con favore la proposta di uno stretto coordinamento con gli Stati membri e chiede l'istituzione di un forum supplementare in cui ci si confronti con le imprese dei settori pertinenti e siano rappresentate le migliori conoscenze in materia di tecnologie, catene di approvvigionamento e dipendenze critiche.

1.5 Il CESE ritiene che occorra fare in modo che i risultati prodotti dal suddetto osservatorio trovino riscontro nelle tabelle di marcia e si traducano in iniziative faro. La transizione tra le diverse fasi del ciclo tecnologico e industriale può essere gestita con successo soltanto se sono chiare la titolarità di un'iniziativa e le relative responsabilità. Coerenza e sinergie sono necessarie non solo a livello orizzontale, tra i programmi di RST&I in ambito civile e quelli nel settore della difesa, ma anche verticalmente, tra i programmi di RST&I e quelli di diffusione.

1.6 Il CESE ritiene fondamentale semplificare e razionalizzare i programmi e gli strumenti dell'UE a sostegno della RST&I, rendendoli così più utili e vantaggiosi per i loro beneficiari.

1.7 Il CESE propone di istituire uno sportello unico online per le piccole e medie imprese (PMI) e le start-up, un «angolo (online) delle PMI europee», che offra loro la possibilità di inserire dati predefiniti e di ricevere in cambio informazioni su misura sul programma o i programmi dell'UE più adatti a fornire il sostegno di cui esse hanno bisogno.

2. Contesto

2.1 La tabella di marcia relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa risponde alla richiesta del Consiglio europeo del 25 e 26 febbraio 2021 di delineare un percorso verso il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione e la riduzione della dipendenza strategica dell'UE nel campo delle tecnologie critiche e delle catene del valore per la sicurezza e la difesa.

2.2 L'aggiornamento della nuova strategia industriale del 2020 («Costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa»), nel maggio 2021, ha confermato che la leadership tecnologica rimane un motore fondamentale della competitività e dell'innovazione dell'UE, in particolare per quanto concerne le tecnologie critiche. Il piano d'azione della Commissione, del febbraio 2021, sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio ha riconosciuto la crescente importanza, per la sicurezza e la difesa europee, di tecnologie dirompenti e abilitanti sviluppate in ambito civile e la necessità di promuovere il reciproco arricchimento tra tecnologie civili e della difesa.

2.3 Da qui la decisione di elaborare la tabella di marcia, un documento strategico che mira a sviluppare un approccio onnicomprensivo alle tecnologie della difesa e della sicurezza che travalichi la linea di demarcazione tra ambiti civile e militare e abbracci sia i programmi dell'UE che quelli nazionali. L'obiettivo della tabella di marcia in esame è rafforzare la sovranità tecnologica dell'Europa in settori strategici cruciali migliorando la coerenza di tutte le politiche e gli strumenti pertinenti dell'UE, da Orizzonte Europa al Fondo europeo per la difesa, dalla normativa sui chip ⁽¹⁾ a quella sui dati ⁽²⁾, dal regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti ⁽³⁾ al regolamento sul controllo delle sovvenzioni estere ⁽⁴⁾ e dalla proposta di direttiva NIS 2 ⁽⁵⁾ alla direttiva CER ⁽⁶⁾. Il documento delinea un quadro strategico concettuale ad ampio raggio, che affronta diversi temi interconnessi, con l'obiettivo di contribuire alla «bussola strategica» dell'UE in materia di sicurezza e di difesa ⁽⁷⁾. La tabella di marcia è stata pubblicata insieme a una comunicazione sul contributo della Commissione alla difesa europea, che esorta a realizzare un mercato europeo della difesa più integrato e competitivo in un contesto geopolitico e tecnologico in costante evoluzione, in particolare mediante il rafforzamento della cooperazione all'interno dell'UE, l'abbattimento dei costi e una migliore efficacia operativa.

2.4 La tabella di marcia in esame delinea un percorso di miglioramento della competitività e della resilienza dei settori della sicurezza e della difesa dell'UE basato sulle seguenti linee di azione: mappatura delle tecnologie critiche e delle dipendenze strategiche, monitoraggio e valutazione (tramite l'osservatorio dell'UE sulle tecnologie critiche attualmente in corso di istituzione) delle tecnologie critiche e delle catene di approvvigionamento, dei divari tecnologici e delle dipendenze; promozione della ricerca e dell'innovazione a duplice uso a livello UE; invito agli Stati membri a sviluppare un approccio coordinato a livello UE in materia di tecnologie critiche nel contesto della bussola strategica; sostegno all'innovazione e all'imprenditorialità nei settori della sicurezza e della difesa attraverso un pacchetto di nuovi strumenti; creazione, insieme con l'Agenzia europea per la difesa (AED), di un «sistema UE di innovazione nel settore della difesa» che consenta di unire gli sforzi dell'UE e degli Stati membri in un singolo quadro di riferimento.

2.5 Un aspetto importante della tabella di marcia è costituito dall'obiettivo di ridurre le dipendenze individuate nell'ambito delle tecnologie critiche e delle catene del valore. In quest'ottica, la Commissione propone di integrare, ogni qualvolta opportuno, considerazioni relative alla difesa in iniziative industriali e tecnologiche cruciali dell'Unione europea (ad esempio in materia di alleanze e di normazione tecnica), di riferire sulla necessità di effettuare valutazioni dei rischi in relazione alle catene di approvvigionamento di infrastrutture critiche (in particolare nel settore digitale) e di rafforzare il controllo sugli investimenti esteri diretti incoraggiando tutti gli Stati membri a istituire un meccanismo nazionale di controllo.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Una normativa sui chip per l'Europa», COM(2022) 45 final, 8 febbraio 2022.

⁽²⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati), COM(2022) 68 final, 23 febbraio 2022.

⁽³⁾ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (GU L 79 I del 21 marzo 2019).

⁽⁴⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, COM(2021) 223 final, 5 maggio 2021.

⁽⁵⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, che abroga la direttiva (UE) 2016/1148, COM(2020) 823 final, 16 dicembre 2020.

⁽⁶⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla resilienza dei soggetti critici, COM(2020) 829 final, 16 dicembre 2020.

⁽⁷⁾ Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 21 marzo 2022.

3. Osservazioni generali

3.1 La tabella di marcia in esame riflette accuratamente l'evoluzione del panorama tecnologico, in cui le tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa sono sempre più trainate dall'innovazione dei settori commerciali. Il CESE esprime apprezzamento per l'intenzione della Commissione di sviluppare un approccio onnicomprensivo che travalichi la linea di demarcazione tra ambiti civile e militare e combini i livelli unionale e nazionale. Un compito, questo, che sarà tuttavia complesso e impegnativo, implicando una riconfigurazione completa dell'impostazione attuale, la quale non potrà compiersi da un giorno all'altro, ma andrà comunque realizzata con grande rapidità. Il CESE è fermamente convinto che l'invasione russa dell'Ucraina vada considerata un campanello d'allarme che debba spingere ad agire in tempi assai più brevi di quelli consueti.

3.2 Al tempo stesso, il CESE sottolinea che la tabella di marcia è un piano a lungo termine, e che occorre fare attenzione a non creare una disconnessione con le attuali decisioni degli Stati membri in materia di appalti volte a colmare il più rapidamente possibile le lacune più urgenti in termini di capacità. Il CESE è fermamente convinto che gli investimenti nazionali a breve termine debbano essere coordinati a livello europeo onde evitare di accrescere la frammentazione delle capacità e la duplicazione delle iniziative ed evitare che le forniture standardizzate provenienti da paesi terzi compromettano la base industriale e tecnologica di difesa europea ostacolando i progetti di sviluppo europei in corso o previsti.

3.3 Il CESE ritiene inoltre che, al fine di stimolare le sinergie, sia importante considerare non solo le singole tecnologie e le singole catene del valore, ma anche l'ecosistema in cui tali catene del valore sono integrate. Infatti, è molto probabile che i trasferimenti di tecnologia abbiano luogo (o vengano avviati) tra imprese all'interno di tale ecosistema.

3.4 L'attenzione riservata dalla tabella di marcia alle tecnologie a duplice uso e alle sinergie tra sicurezza, difesa e spazio è importante per conseguire gli obiettivi dell'UE in questi ambiti. Nel contempo, il duplice uso e le sinergie non sono fini a se stessi né di per sé sufficienti. L'obiettivo generale della tabella di marcia è che l'UE diventi resiliente e sia in grado di difendersi anche dagli attacchi (sia ibridi che militari) su larga scala, e ciò significa che sarà necessario anche aumentare gli investimenti nella difesa e nella sicurezza e includere nella tabella di marcia tecnologie di difesa «pure».

3.5 Il CESE invita la Commissione europea a valutare il costo economico e sociale delle dipendenze critiche e dell'assenza di sovranità tecnologica nel settore della difesa.

4. Osservazioni particolari

4.1 L'osservatorio dell'UE sulle tecnologie critiche costituirà il fulcro dell'impostazione proposta. Esso individuerà, monitorerà e valuterà le tecnologie critiche, la loro potenziale applicazione e le relative catene del valore e di approvvigionamento, oltre a monitorare i divari tecnologici e le cause profonde delle dipendenze e delle vulnerabilità strategiche. Il CESE sottolinea che, per poter svolgere questi compiti, l'osservatorio dovrà essere dotato di risorse adeguate, di un forte status istituzionale e di una governance chiara.

4.2 Il CESE ritiene importante comprendere come sarà istituito l'osservatorio e come funzionerà nella pratica. Per adempiere il proprio mandato, l'osservatorio dovrà stabilire obiettivi, regole e criteri per la valutazione delle tecnologie. Per individuare le tecnologie critiche, dovrà rapportarsi strettamente ai processi di individuazione e pianificazione delle esigenze in termini di capacità e, per far corrispondere le capacità alle tecnologie, dovrà sviluppare una tassonomia adatta; e l'ideale sarebbe che quest'ultima fosse applicabile sia al settore della difesa che a quelli della sicurezza e dello spazio. Per far ciò, sarà essenziale che il nuovo osservatorio collabori strettamente con l'AED e con gli altri attori pertinenti. Infine, per individuare le dipendenze critiche, l'osservatorio dovrà acquisire una conoscenza e una comprensione molto solide delle catene del valore e di approvvigionamento che ne sono alla base.

4.3 Il piano prevede che ogni due anni sia presentata agli Stati membri una relazione classificata. Il CESE teme che un tale intervallo di tempo tra le relazioni sia troppo lungo, considerata la rapida evoluzione del contesto tecnologico e industriale. Le informazioni raccolte dall'osservatorio saranno estremamente sensibili, in quanto la mappatura delle dipendenze critiche equivale alla segnalazione delle vulnerabilità; sarà pertanto necessario classificare e gestire correttamente tali informazioni e assicurarsi che le posizioni assunte siano adeguate rapidamente ai mutamenti del contesto strategico.

4.4 La tabella di marcia prevede inoltre che, nell'ambito dell'osservatorio, sia istituito un gruppo di esperti ad hoc per lo scambio di informazioni con gli Stati membri in un ambiente classificato. Il CESE raccomanda vivamente anche di instaurare un rapporto solido e costante con le imprese europee della difesa, della sicurezza e aerospaziali, che dispongono delle migliori conoscenze in materia di catene di approvvigionamento e dipendenze critiche. Occorrerà perciò trovare meccanismi appropriati che consentano uno scambio affidabile di informazioni riservate con tali industrie.

4.5 Il CESE considera altresì di cruciale importanza assicurarsi che i risultati prodotti dal suddetto osservatorio trovino riscontro nelle tabelle di marcia e si traducano in iniziative faro. Le transizioni tra le diverse fasi del ciclo tecnologico e industriale possono essere gestite con successo soltanto se, in ciascuna di tali fasi, sono chiare la titolarità e le responsabilità. Coerenza e sinergie sono quindi necessarie non solo a livello orizzontale, tra l'RST&I in ambito civile e quella per la difesa, ma anche verticalmente, tra i programmi di RST&I e quelli di diffusione.

4.6 Per rafforzare la cibersicurezza e la ciberdifesa, la Commissione proporrà un'azione di normazione sulla ciberresilienza e chiederà alle organizzazioni europee di normazione di elaborare norme armonizzate in materia di cibersicurezza e privacy. Insieme agli Stati membri, rafforzerà inoltre la preparazione agli incidenti informatici su vasta scala. Il CESE è fermamente convinto che le capacità informatiche debbano essere sviluppate in senso non solo difensivo, ma anche offensivo.

4.7 A giudizio del CESE, i programmi e gli strumenti dell'UE per sostenere l'RST&I delineati nel riquadro 2 (a pagina 8) della tabella di marcia sono complessi e scarsamente coordinati, ragion per cui è necessario semplificarli e razionalizzarli in modo da renderli più utili e vantaggiosi per i loro beneficiari. Il CESE propone di istituire uno sportello unico online per le PMI e le start-up. Partendo da una fase pilota con le PMI dei settori della difesa e della sicurezza, questo «angolo (online) delle PMI» consentirebbe di inserire dati predefiniti e di ottenere una valutazione iniziale del programma o dei programmi UE più adatto/i a fornire il sostegno pubblico di cui tali imprese hanno bisogno.

4.8 Nella tabella di marcia si sottolinea giustamente che, al di là dei suoi programmi e strumenti in materia di RST&I, l'UE dispone di strumenti politici che possono contribuire a ridurre le dipendenze strategiche nei settori della sicurezza e della difesa. Il CESE ritiene che questi strumenti siano importanti per colmare il divario tra sviluppo e industrializzazione, vale a dire per diffondere sul mercato i risultati dell'RST&I.

4.9 Una grossa sfida consiste anche nell'assicurarsi che gli Stati membri acquistino da fornitori europei una volta che la tecnologia critica sia stata sviluppata e parzialmente finanziata con il sostegno pubblico dell'UE. Se, in materia di acquisti, mancherà una politica coerente a livello sia dell'UE che degli Stati membri, il CESE teme che i mercati europei, a causa della loro frammentazione e delle loro dimensioni generalmente ridotte su scala mondiale, rischino di non essere in grado di raggiungere l'economia di scala necessaria per ridurre i costi né di generare attività sufficienti a garantire l'esistenza delle imprese nascenti. Nel complesso, il mercato europeo combinato è potenzialmente molto ampio, ma la spesa non è coordinata⁽⁸⁾.

Bruxelles, 14 luglio 2022

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ Gli Stati Uniti spendono per la difesa 750 miliardi di USD all'anno e la Cina tra i 200 e i 300 (le cifre differiscono ampiamente a seconda delle fonti) miliardi di USD, mentre la NATO (paesi extraeuropei, Regno Unito e Turchia esclusi, ma Norvegia inclusa) 250,7 miliardi di USD.