

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e prospettive di percorso»**

**[JOIN(2022) 24 final]**

(2023/C 100/20)

Relatore: **Panagiotis GKOFAS**

Correlatore: **Jan PIE**

Consultazione	Commissione europea, 28.6.2022
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Organo competente	Commissione consultiva per le trasformazioni industriali
Adozione in commissione	11.11.2022
Adozione in sessione plenaria	14.12.2022
Sessione plenaria n.	574
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	202/6/4

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) appoggia le iniziative proposte nella comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso. Tale comunicazione congiunta rappresenta un passo importante per promuovere la cooperazione tra gli Stati membri nel settore della difesa, cooperazione che si rende necessaria per ridurre costose duplicazioni delle capacità militari ed evitare la frammentazione del mercato della difesa nell'UE. Nel prosieguo di questa sezione del parere, il CESE sottolinea e sintetizza i punti principali di quest'ultimo.

1.1.1. Una strategia dell'UE per il settore della difesa dovrebbe scaturire da una politica europea forte in materia di difesa e sicurezza.

1.1.2. Bassi volumi di investimenti e la mancanza di coordinamento tra Stati membri in materia di R&S, produzione e approvvigionamento (commesse) hanno determinato carenze di capacità nonché la frammentazione della base industriale e tecnologica della difesa europea (*European defence technological industrial base — EDTIB*).

1.1.3. Il CESE appoggia le misure concrete proposte dalla Commissione europea (*EDIRPA — European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* = rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni e *EDIP — European Defence Investment Programme* = programma europeo di investimenti nel settore della difesa) e invoca un maggiore coordinamento tra gli Stati membri, in materia di politiche di difesa e di appalti, a livello di Unione europea.

1.1.4. I bilanci nazionali per la difesa dovrebbero essere riesaminati al fine di prevedere annualmente la quota assegnata per il consolidamento degli investimenti nel settore della difesa europea comune. In tal modo essi contribuiranno alla valutazione della base finanziaria disponibile per azioni concrete coordinate dell'UE dedicate al rafforzamento delle capacità di difesa europee.

1.1.5. Occorre prestare particolare attenzione alle moderne forme di guerra ibrida (come gli attacchi informatici, gli atti di guerra digitale e la propaganda attraverso diffusione di notizie false).

1.1.6. Il Parlamento europeo deve sviluppare un meccanismo di monitoraggio dell'attuazione della politica europea di difesa (contratti, appalti, investimenti) ed acquisire strumenti tecnici e istituzionali adeguati a questo scopo.

1.1.7. Il CESE incoraggia la Commissione europea a presentare una proposta ambiziosa che vada al di là di un'eventuale esenzione dall'IVA e preveda tra l'altro robusti interventi per aiutare il settore ad adeguarsi alle nuove sfide strategiche.

1.2. Il CESE condivide la valutazione della comunicazione congiunta in merito all'insufficienza degli investimenti nel settore della difesa nell'Unione europea. Questo sottoinvestimento ha reso l'UE più debole e meno in grado di garantire la sua sicurezza, danneggiato la NATO e indebolito la posizione dell'Unione nei confronti di altre potenze globali. Nel contempo, tra un paese e l'altro dell'UE permangono divari in termini di investimenti nel settore della difesa. Ciò è contrario al principio di solidarietà tra gli Stati membri e favorisce le forze politiche centrifughe, compromettendo gli sforzi volti a sviluppare una cultura della sicurezza e una politica di difesa comuni in Europa.

1.3. Il CESE accoglie con favore l'annuncio fatto da diversi Stati membri circa l'aumento delle rispettive spese di bilancio per la difesa, e li invita a tener fede al loro impegno di investire non solo più risorse, ma anche di investire meglio, affrontando la necessità di approfondire la solidarietà dei cittadini dell'Unione e la cultura della preparazione alle situazioni di emergenza. È della massima importanza coordinare a livello europeo gli sforzi per la difesa realizzati a livello nazionale che non causino danni collaterali alle recenti iniziative dell'UE o non blocchino i progetti europei di sviluppo in corso di realizzazione o comunque già pianificati. E questo maggiore coordinamento europeo andrebbe visto come un modo per rafforzare anche le capacità complessive della NATO. Il CESE appoggia l'idea di rafforzare il quadro europeo di cooperazione in materia di difesa, in particolare attraverso acquisizioni congiunte. A tale riguardo, il CESE appoggia pienamente l'istituzione immediata della task force per le acquisizioni congiunte nel settore della difesa, quale strumento per coordinare le risposte degli Stati membri a esigenze urgenti nel brevissimo termine, in particolare la ricostituzione degli stock a livello dell'UE.

1.4. Il CESE chiede che sia effettuata un'ulteriore analisi tecnica su come realizzare un'interfaccia europea che ottimizzi i risultati della spesa nazionale per la difesa a livello di Unione europea.

1.5. Il CESE accoglie favorevolmente l'investimento proposto di 500 milioni di EUR, uno strumento di breve termine da attuare nell'arco di due anni (2022-2024) per incentivare le acquisizioni congiunte. Sulla base dei lavori della task force di cui sopra, lo strumento può contribuire a strutturare e coordinare l'attuale domanda di prodotti per la difesa di cui vi è urgentemente bisogno, nonché a prevenire gli effetti di spiazzamento.

1.6. Il CESE accoglie inoltre con favore l'annuncio di un programma europeo di investimenti nel settore della difesa (*European Defence Investment Programme* — EDIP) per progetti di difesa sviluppati congiuntamente e incoraggia la Commissione a presentare rapidamente una proposta ambiziosa che vada oltre un'eventuale esenzione dall'IVA e preveda misure forti per aiutare il settore ad adeguarsi alle nuove sfide strategiche. L'UE deve sviluppare iniziative di investimento che creino le condizioni per una cooperazione industriale tramite imprese in fase di avviamento (start-up) e PMI (conformemente allo Small Business Act), nonché per un pieno impiego della forza lavoro altamente qualificata del settore della difesa, l'aggiornamento delle competenze di tale forza lavoro e la creazione di nuove competenze. Tutto ciò attraverso programmi specifici di R&S e progetti europei che consentano alle industrie nazionali di lavorare insieme.

1.7. Il CESE accoglie con favore l'annuncio della Commissione relativo alla presentazione di un'iniziativa sulle materie prime critiche, comprendente delle misure legislative, tesa a rafforzare la resilienza dell'UE e la sicurezza dei suoi approvvigionamenti di materie prime di questo tipo. Secondo il CESE, questa iniziativa deve tenere conto dell'importanza strategica del settore della difesa.

1.8. L'integrazione di una politica di difesa comune renderebbe possibili una maggiore autonomia nell'innovazione industriale e maggiori ricadute tecnologiche tra il settore militare e quello civile, oltre a politiche europee più efficaci e indipendenti in materia di difesa e di energia.

1.9. Il CESE riconosce l'importanza di sviluppare un collegamento forte tra ciberdifesa e cibersicurezza per affrontare in modo efficace le nuove forme di guerra ibrida. Considerata la sua importanza per contrastare questi atti di guerra di tipo nuovo, la costruzione di tale nesso dovrebbe essere uno degli obiettivi principali dei futuri investimenti nella cibersicurezza.

1.10. Il CESE ritiene che la comunicazione congiunta non fornisca orientamenti strategici sufficienti per l'ulteriore sviluppo dell'EDTIB. In risposta alle nuove sfide in materia di sicurezza che minacciano il quadro europeo di solidarietà, è necessaria una strategia industriale europea globale della difesa che allinei tutte le misure di politica industriale in vista del rafforzamento delle prestazioni dell'EDTIB in rapporto alle sue funzioni essenziali. In quest'ottica, la comunicazione congiunta non è che un passo nella direzione giusta.

1.11. Il CESE raccomanda di istituire un comitato scientifico o un'agenzia scientifica che, operando sotto la supervisione politica del Parlamento europeo, monitori e valuti costantemente gli aspetti fondamentali degli investimenti nel settore della difesa e fornisca altresì orientamenti per una ripartizione efficiente delle risorse finanziarie e militari. I risultati e le raccomandazioni che ne deriverebbero dovrebbero essere messi a disposizione di ciascuno Stato membro.

1.12. Il CESE ritiene che il settore europeo della difesa possa incentivare le sinergie e la cooperazione tra numerosi settori economici, attori e parti interessate. Una particolare attenzione andrebbe dedicata alle PMI, in linea con lo Small Business Act.

## 2. Contesto di riferimento

2.1. Nella riunione svoltasi a Versailles nel marzo scorso, i capi di Stato o di governo dell'UE si sono impegnati a rafforzare le capacità di difesa europee in reazione all'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina. Più precisamente, si sono impegnati a: 1) aumentare le spese per la difesa; 2) intensificare la cooperazione attraverso progetti congiunti; 3) ridurre le carenze e conseguire obiettivi di capacità militare; 4) stimolare l'innovazione, anche attraverso sinergie nel settore civile/militare; e 5) rafforzare e sviluppare il settore europeo della difesa, comprese le PMI.

2.2. Inoltre, i capi di Stato o di governo hanno invitato la Commissione europea a presentare, in coordinamento con l'Agenzia europea per la difesa (AED), «un'analisi delle carenze di investimenti in materia di difesa entro metà maggio e a proporre qualsiasi ulteriore iniziativa necessaria per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea».

2.3. In risposta a questo incarico, la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (che ricopre anche la carica di capo dell'AED) hanno sottoposto all'esame del Consiglio europeo una serie di azioni e raccomandazioni, volte a garantire che gli aumenti nelle spese di bilancio per la difesa annunciati dagli Stati membri non portino a un'ulteriore frammentazione del settore europeo della difesa, ma concorrano invece a rendere più solida la base industriale e tecnologica della difesa europea. Tra tali raccomandazioni figura, in particolare, quella di adottare misure volte a favorire le acquisizioni congiunte, a migliorare la programmazione nella difesa e ad aumentare le capacità di produzione. Si fa inoltre uno specifico riferimento al rafforzamento delle opportunità di finanziamento per il settore della difesa.

2.4. Le raccomandazioni formulate nella comunicazione congiunta si basano su una valutazione delle attuali carenze in termini di investimenti e capacità. Benché nel 2020 la spesa europea per la difesa sia aumentata, solo l'11 % degli investimenti ha riguardato progetti di collaborazione — una percentuale ampiamente inferiore al parametro di riferimento del 35 % concordato dagli Stati membri nel quadro dell'AED e stabilito nell'ambito della cooperazione strutturata permanente (PESCO) — mentre l'89 % degli investimenti ha riguardato l'ambito nazionale. Va rilevato che gli Stati membri dell'UE sono esposti a rischi diversi e dispongono di capacità diverse per reagire in caso di crisi militari o di altro tipo, le quali richiedono risorse di difesa differenziate.

2.5. Inoltre, la spesa combinata degli Stati membri per la ricerca e la tecnologia (R&T) nel settore della difesa ammonta a 2,5 miliardi di EUR, cioè solo all'1,2 % della loro spesa totale per la difesa, quindi ben al di sotto del parametro di riferimento del 2 % concordato nel quadro dell'AED e assunto come impegno più vincolante nell'ambito della PESCO.

2.6. Oltre a ciò, il settore europeo della difesa presenta ancora notevoli inefficienze: scarse economie di scala, frammentazione del mercato e della produzione, duplicazione e moltiplicazione dei sistemi di difesa dello stesso tipo ecc. La mancanza di cooperazione tra gli Stati membri indebolisce le capacità industriali e tecnologiche necessarie per preservare la capacità di difesa dell'Unione europea e soddisfarne le esigenze attuali e future in materia di sicurezza.

## 3. Osservazioni generali

3.1. Gli investimenti nel settore della difesa dovrebbero avere una funzione preventiva e fungere da fattore di deterrenza e stabilità, con l'obiettivo di accrescere la sicurezza e ridurre i rischi di conflitto, anziché indurre ulteriori corse agli armamenti e aumentare la probabilità di nuovi conflitti, a livello regionale o globale.

3.2. L'ideale sarebbe che, nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti, a prevalere fosse sempre lo strumento della diplomazia. Il ricorso alla forza militare dovrebbe rimanere uno strumento finale di deterrenza e un ultimo, estremo rimedio. Prima di qualsiasi intervento militare, baluardi dei valori europei della pace, della democrazia, della solidarietà e della stabilità dovrebbero essere le prospettive di sviluppo e il benessere economico. Il CESE sostiene pertanto tutti i tentativi compiuti a livello internazionale per giungere a soluzioni pacifiche, eque e concrete in ogni caso di conflitto, di controversia e/o di azioni illegali (invasioni, occupazioni, minacce alla sovranità di uno Stato, intimidazioni: si pensi ad esempio a situazioni come quelle createsi in Ucraina, a Cipro, nei Balcani occidentali e in altre parti del mondo), nel quadro dei parametri stabiliti dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla risoluzione pertinente del Consiglio d'Europa.

3.3. Il CESE è convinto della necessità di uno stretto coordinamento tra l'UE e la NATO. Entrambe queste organizzazioni dispongono di propri strumenti e punti di forza specifici, che devono essere utilizzati in maniera complementare per l'obiettivo comune di garantire la sicurezza dell'Europa.

3.4. Il CESE deplora il fatto che per anni nell'UE si sia investito in misura largamente insufficiente nel settore della difesa, finendo per determinarvi carenze industriali e di capacità; è inoltre consapevole che le dimensioni dell'EDTIB sono attualmente tarate sulle operazioni da effettuare in tempo di pace (le quali richiedono un basso ritmo di produzione), e invoca pertanto provvedimenti che aiutino l'EDTIB a soddisfare l'improvviso aumento della domanda di forniture militari provocato dalla guerra in Ucraina.

3.5. Il CESE appoggia l'invito che la comunicazione congiunta rivolge agli Stati membri affinché acquistino in modo collaborativo i materiali e le attrezzature di difesa di cui c'è bisogno. Le acquisizioni congiunte di prodotti di cui c'è urgente necessità assicurerebbero una convenienza economica maggiore, migliorerebbero l'interoperabilità ed eviterebbero agli Stati membri più esposti di trovarsi di fronte all'incapacità di ottenere ciò di cui hanno bisogno a causa di richieste contrastanti all'industria della difesa, che non può rispondere nel breve termine a un aumento così marcato della domanda.

3.6. Il CESE sostiene inoltre la proposta di incentivare le acquisizioni congiunte attraverso il bilancio dell'UE per mezzo di un apposito strumento a breve termine. Il sostegno finanziario dell'UE apportato mediante tale strumento dovrebbe stimolare gli Stati membri a ricorrere alla procedura di appalto cooperativo nel settore della difesa, ragion per cui tale sostegno dovrebbe andare a vantaggio della base industriale e tecnologica della difesa europea, garantendo nel contempo la capacità di reazione delle forze armate europee, la sicurezza dei loro approvvigionamenti e una maggiore interoperabilità.

3.7. Il CESE attende inoltre con interesse la proposta di un programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP), ma al tempo stesso si chiede se esso sia sufficiente a incentivare, grazie a un'esenzione dall'IVA, l'acquisizione congiunta di progetti sviluppati in comune. Ciò che è necessario, infatti, è mettere l'EDTIB in condizione di sostenere le forze armate europee, anche per — e durante — conflitti di lunga durata e su vasta scala. A questo fine bisognerebbe utilizzare in modo sistematico diversi strumenti di politica industriale per rafforzare le catene di approvvigionamento, promuovere le competenze, costituire riserve strategiche ecc. L'EDIP dovrebbe pertanto adottare un approccio globale per sostenere la necessaria trasformazione dell'EDTIB.

3.8. Al tempo stesso, però, la comunicazione congiunta non punta sufficientemente in alto in rapporto ad altre iniziative, come il FED. Il CESE raccomanda di avvalersi del margine di flessibilità offerto dall'attuale quadro finanziario pluriennale (QFP) per aumentare in misura significativa la dotazione finanziaria del FED, portandola a un livello adeguato agli annunciati incrementi della spesa militare degli Stati membri. Ciò è necessario per garantire l'effetto leva e il potere del FED di incentivare la cooperazione. Il FED dovrebbe svolgere un ruolo cruciale nel superare la frammentazione dei sistemi di difesa europei e nel ridurre la carenza di investimenti nel settore della difesa, ma il CESE reputa che esso possa essere in grado di svolgere questo ruolo soltanto se gli Stati membri miglioreranno in modo significativo la loro cooperazione. Il FED dovrebbe essere oggetto di una valutazione periodica e andrebbe potenziato, qualora ciò contribuisse effettivamente a una maggiore coesione ed efficienza della spesa europea per la difesa. Il valore aggiunto europeo è infatti della massima importanza per giustificare il ricorso a questo strumento. Il CESE propone inoltre che, tra le priorità, figurino anche l'azione volta a rendere il FED più strategico (individuazione di un numero limitato di progetti faro adeguatamente finanziati), più reattivo (aumento della linea di bilancio per le PMI e le tecnologie di rottura, organizzazione di procedure aperte per accelerare l'accettazione di idee innovative, definizione di procedure accelerate per i progetti urgenti ecc.) e più efficiente (ottimizzazione dei trasferimenti di fondi al settore della difesa per i progetti a titolo del FED, armonizzazione del quadro di riferimento sulla proprietà intellettuale, definizione di soluzioni sostenibili per il trattamento di dati riservati ecc.).

3.9. Il CESE ritiene inoltre che una politica onnicomprensiva e strategica in tema di materie prime (comprese quelle critiche) sia ora fondamentale per ridurre la dipendenza strategica dell'Europa da regimi autocratici. Secondo il CESE, questa strategia dovrebbe basarsi su tre pilastri: 1) accesso globale libero ed aperto alle materie prime, comprese quelle critiche, 2) potenziamento dell'utilizzo e della trasformazione delle materie prime, comprese quelle critiche, europee/nazionali, degli incentivi fiscali, delle iniziative di costituzione di scorte, e 3) riciclo delle materie prime, comprese quelle critiche, migliorando le condizioni quadro per un'economia circolare.

3.10. Il CESE ritiene che lo scopo principale della base industriale e tecnologica di difesa europea consista nell'aiutare le forze armate europee a svolgere i compiti loro affidati. A tal fine, il CESE è convinto che l'EDTIB debba essere in grado di svolgere quattro funzioni essenziali: 1) fornire in qualsiasi momento e in qualsiasi circostanza le attrezzature di difesa necessarie e i relativi servizi, 2) migliorare le principali tecnologie di difesa e le loro applicazioni e sviluppare versioni nuove e migliorate, nonché le prossime generazioni, di tali tecnologie, 3) reagire alle nuove tendenze e scoperte tecnologiche emergenti da parte dei concorrenti e dei potenziali avversari, e 4) sfidare concorrenti e potenziali avversari sviluppando concetti innovativi, tecnologie rivoluzionarie e applicazioni completamente nuove. Prendendo come punto di partenza la comunicazione congiunta in esame, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero elaborare con urgenza una strategia industriale completa per il settore della difesa volta a migliorare le prestazioni dell'EDTIB in rapporto a tali funzioni essenziali.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Il CESE riconosce l'importanza di sviluppare anche un collegamento forte tra ciberdifesa e cibersicurezza per contrastare in modo efficace le nuove forme di guerra ibrida — ad esempio attacchi informatici e pratiche scorrette in ambiente digitale — osservabili in recenti conflitti internazionali, sia militari che non militari. Andrebbe quindi riservata un'attenzione speciale agli investimenti nella cibersicurezza, un settore che è cresciuto rapidamente nel corso dell'ultimo decennio e che sembra in grado di imprimere rapidi cambiamenti negli affari internazionali e interni e nelle considerazioni politiche.

4.2. Il CESE sottolinea che l'Unione europea deve sviluppare iniziative di investimento che consentano la cooperazione industriale attraverso start-up e PMI e che facciano pieno ricorso alla forza lavoro altamente qualificata del settore della difesa, aggiornando nel contempo le competenze e creandone di nuove attraverso programmi di cooperazione a livello europeo.

4.3. Il CESE rinnova la proposta di istituire uno sportello unico online per le PMI e le start-up — un «angolo» (online) per le PMI dell'UE — che offra loro la possibilità di inserire dati prestabiliti e di ricevere in cambio informazioni ad hoc sui programmi dell'UE più adatti a fornire il sostegno a loro meglio confacente.

4.4. Per quanto riguarda le misure a sostegno delle tecnologie critiche e delle capacità industriali, rimane essenziale ridurre le dipendenze critiche lungo le catene del valore nel settore della difesa, a cominciare dall'accesso alle materie prime critiche fino all'approvvigionamento di componenti critici, alla fornitura di sottosistemi ecc. Tutto ciò ha a che vedere anche con la stabilità finanziaria ed economica della catena di approvvigionamento industriale e con la disponibilità di competenze sufficienti per soddisfare i fabbisogni attuali e futuri in termini di tecnologie e capacità. Il CESE desidera inoltre porre l'accento sulle osservazioni e raccomandazioni già formulate nel suo parere sul tema *Tabella di marcia relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa* (CCMI/189).

4.5. La progettazione di un nuovo paradigma per gli investimenti nel settore della difesa in Europa dovrebbe tenere conto anche di criteri sociali e ambientali, soddisfacendo la necessità di integrare efficacemente strumenti affidabili e trasferibili nel Green Deal e negli obiettivi di sostenibilità (gli OSS = obiettivi di sviluppo sostenibile) e rispondendo in tal modo alle priorità e ai rischi principali per l'Europa, quali l'economia circolare, la protezione civile, le catastrofi naturali, la gestione delle emergenze e le azioni terroristiche marittime. La gestione delle crisi e i fenomeni legati alla crisi climatica richiedono azioni complementari immediate e strumenti moderni. Un programma di collaborazione distinto dovrebbe essere discusso con la DG Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee (ECHO).

Bruxelles, 14 dicembre 2022

La presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Christa SCHWENG