



COMMISSIONE
EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE PER
GLI AFFARI ESTERI E
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 5.3.2024
JOIN(2024) 10 final

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

**Una nuova strategia industriale europea per il settore della difesa: conseguire la
prontezza dell'UE attraverso un'industria europea della difesa reattiva e resiliente**

INTRODUZIONE

Il 14 e 15 dicembre 2023 il Consiglio europeo, in linea con la dichiarazione di Versailles¹ e la bussola strategica per la sicurezza e la difesa², ha sottolineato che occorre fare di più per conseguire gli obiettivi dell'Unione di aumentare la prontezza in materia di difesa³. Il Consiglio europeo ha inoltre sottolineato la necessità di rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB), comprese le PMI, e di renderla innovativa, competitiva e resiliente. Un'UE più forte e più capace in materia di sicurezza e difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), che rimane il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri.

La prontezza dell'UE alla difesa può essere definita come uno stato costante di preparazione dell'Unione e dei suoi Stati membri a proteggere la sicurezza dei cittadini, l'integrità del territorio e delle risorse o infrastrutture critiche, nonché i valori e processi democratici fondamentali. Ciò comprende la capacità di fornire assistenza militare ai propri partner, come l'Ucraina, nonché, in linea con la bussola strategica, la capacità di agire più rapidamente e con maggiore decisione in caso di crisi, di proteggere i cittadini dalle minacce in rapida evoluzione, di investire nelle capacità e nelle tecnologie necessarie e di collaborare con altri per conseguire obiettivi comuni. La presente strategia risponde inoltre alle proposte formulate dai cittadini in occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa⁴.

Una forte industria della difesa dell'UE è un prerequisito essenziale per raggiungere la prontezza alla difesa. La presente strategia industriale europea della difesa, prendendo le mosse dai risultati dell'analisi della carenza di investimenti nel settore della difesa presentata nella comunicazione congiunta del 18 maggio 2022⁵ e a seguito di un ampio processo di consultazione dei portatori di interessi, propone un approccio ambizioso sostenuto da un programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP), unitamente a una serie di misure di accompagnamento e insieme al Fondo europeo per la difesa (FED), per rafforzare il pilastro industriale della prontezza dell'UE alla difesa. Tale sforzo dovrebbe essere perseguito costantemente al di là dell'attuale quadro finanziario

¹ Riunione informale dei capi di Stato o di governo – Dichiarazione di Versailles, 10 e 11 marzo 2022, [20220311-versailles-declaration-it.pdf \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/media/68986/european-council-conclusions-14-15-12-2023-it.pdf).

² Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali, 21 marzo 2022, 7371/22, [pdf \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/media/68986/european-council-conclusions-14-15-12-2023-it.pdf).

³ Riunione del Consiglio europeo, Bruxelles, 15 dicembre 2023, EUCO 20/23, <https://www.consilium.europa.eu/media/68986/european-council-conclusions-14-15-12-2023-it.pdf> (europa.eu). Le conclusioni recitano: "Dopo aver fatto il punto sui lavori svolti per dare attuazione alle sue precedenti conclusioni, alla dichiarazione di Versailles e alla bussola strategica, il Consiglio europeo sottolinea che occorre fare di più per conseguire gli obiettivi dell'Unione di aumentare la prontezza alla difesa e incrementare la spesa per la difesa in modo collaborativo, anche rafforzando gli investimenti nel settore della difesa e lo sviluppo delle capacità, nonché per realizzare un mercato efficace e integrato per la difesa".

⁴ I sondaggi di opinione dell'UE confermano il forte interesse e le grandi aspettative degli europei nei confronti di una maggiore cooperazione in materia di difesa. Secondo l'Eurobarometro standard 100 (dicembre 2023), il 79 % degli europei ritiene che la cooperazione in materia di difesa a livello dell'UE debba essere aumentata e il 69 % che l'UE debba rafforzare la propria capacità di produrre materiali militari.

⁵ Comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso. Bruxelles, 18.5.2022, JOIN(2022) 24 final.

pluriennale (2021-2027), con finanziamenti dell'UE erogati attraverso strumenti futuri la cui portata e la cui concezione si baseranno sull'esperienza acquisita con l'attuazione dei diversi programmi di difesa.

Il forte aumento delle minacce e delle sfide in materia di sicurezza a livello regionale e mondiale e, in particolare, il ritorno della guerra convenzionale ad alta intensità in Europa richiedono un urgente cambiamento radicale della velocità e della portata con cui l'EDTIB è in grado di individuare, sviluppare e produrre l'intera gamma di materiali militari, partendo dalle esigenze più urgenti. A tale riguardo occorre rafforzare e razionalizzare ulteriormente i mezzi e gli strumenti messi in campo dall'Unione negli ultimi anni. La prontezza industriale alla difesa deve essere rafforzata in tutta l'Unione, prestando particolare attenzione alle implicazioni specifiche che ciò comporta per gli Stati membri maggiormente esposti al rischio di concretizzazione delle minacce militari convenzionali.

La prontezza industriale alla difesa può essere conseguita solo se il continuo aumento della spesa per la difesa da parte degli Stati membri, attraverso gli strumenti e gli incentivi adeguati, potrà essere utilizzato per dare effettivamente priorità agli investimenti collaborativi. Ciò non solo rafforzerà le capacità militari e la base industriale di difesa su cui l'UE e i suoi Stati membri possono fare affidamento, ma comporterà anche un rafforzamento diretto della NATO, in quanto gli Stati membri, compresi quelli che sono alleati della NATO⁶, dispongono di un insieme unico di forze che possono mettere a disposizione in diversi contesti. Inoltre contribuirà alla più ampia sicurezza economica dell'Unione, in quanto l'EDTIB è un motore fondamentale dell'innovazione tecnologica e della resilienza in tutte le nostre società.

La presente strategia intende intensificare e sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a **investire di più, meglio, insieme e in Europa** (sezione 2). La maggiore disponibilità di prodotti e sistemi per la difesa dovrebbe essere conseguita grazie a **un'EDTIB più efficiente e reattiva, basata su una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento** (sezione 3). È importante sviluppare i **mezzi finanziari** a sostegno della prontezza industriale dell'UE nel settore della difesa (sezione 4). Inoltre **una cultura della prontezza alla difesa dovrebbe essere integrata** anche in tutte le politiche dell'UE (sezione 5). Infine i **partenariati** dovrebbero essere sfruttati per migliorare la prontezza e la resilienza (sezione 6).

1. CONSEGUIRE LA PRONTEZZA ALLA DIFESA ATTRAVERSO UN'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA PIÙ REATTIVA E RESILIENTE

1.1. Prontezza alla difesa: indispensabile nell'attuale contesto geopolitico

Di fronte al ritorno della guerra ad alta intensità in Europa, a seguito dell'invasione non provocata e su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022, l'Unione deve rafforzare rapidamente la sua prontezza alla difesa.

L'ordine mondiale basato su regole è messo a dura prova e i paesi del vicinato dell'Unione e non solo sono sempre più colpiti da tensioni, instabilità, minacce ibride e conflitti armati. I concorrenti strategici stanno investendo massicciamente in capacità militari, capacità

⁶ 22 dei 27 Stati membri sono attualmente membri della NATO e la Svezia dovrebbe aderire all'Alleanza nel prossimo futuro.

industriali di difesa e tecnologie critiche, mentre l'integrità delle nostre catene di approvvigionamento e il libero accesso alle risorse non possono più essere dati per scontati.

L'UE e i suoi Stati membri si trovano inoltre ad affrontare minacce ibride diffuse, come dimostrano i casi sempre più frequenti di ciberattacchi, sabotaggio, pirateria informatica di infrastrutture e risorse critiche, disinformazione e manipolazione delle informazioni e ingerenze da parte di attori stranieri, e devono anche far fronte alla contestazione dell'accesso dell'Europa a settori strategici come quello spaziale, informatico, aereo e marittimo. Questi sviluppi mettono in discussione la nostra sicurezza, prosperità e i nostri valori democratici.

La difesa del territorio e dei cittadini degli Stati membri è principalmente una responsabilità nazionale, anche attraverso gli impegni degli alleati nel contesto della NATO. In tale scenario, gli sviluppi geopolitici indicano l'urgente necessità che l'Europa si assuma una maggiore responsabilità strategica per la propria sicurezza, anche per assistere partner chiave come l'Ucraina. Sotto la guida della bussola strategica, l'UE ha un ruolo di rilievo nella sicurezza e nella difesa e deve continuare a rafforzarlo, diventando così un garante della sicurezza più affidabile e un attore maggiormente capace di agire nel settore della difesa non solo per i propri cittadini, ma anche a vantaggio della pace e della sicurezza internazionali.

Un'UE più forte e più capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà inoltre positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO. Per gli Stati membri che sono anche membri della NATO, l'Alleanza rimane il fondamento della loro difesa collettiva. La prontezza alla difesa richiede la pianificazione, lo sviluppo e la disponibilità operativa delle capacità di difesa e degli abilitanti strategici necessari, la padronanza delle tecnologie critiche e la capacità di acquisire, gestire e proteggere l'intera gamma necessaria di capacità, infrastrutture e risorse.

Per conseguire la prontezza alla difesa occorre pertanto investire massicciamente, in modo coordinato, nelle capacità di difesa necessarie, comprese le infrastrutture critiche pertinenti. Ciò richiede agilità nell'integrare costantemente l'innovazione che proviene sempre più da soggetti piccoli e non tradizionali, che troppo spesso faticano a vedere riconosciuto il loro potenziale contributo. Gli avversari sono impegnati in una corsa globale alla supremazia tecnologica che richiede da parte di tutti gli attori cicli di investimento sempre più rapidi e costosi: l'UE non può permettersi di restare indietro.

Anche gli Stati membri che dispongono dei bilanci per la difesa più consistenti incontrano crescenti difficoltà a investire ai livelli richiesti su base autonoma, esponendo l'UE a un allargamento dei divari industriali e di capacità e all'aumento delle dipendenze strategiche. Lo stesso vale per i principali fabbricanti e le loro catene di approvvigionamento. La prontezza alla difesa richiede pertanto una maggiore cooperazione e azione collettiva. In tempi di guerra ad alta intensità, ciò presuppone la capacità di produrre in massa un'ampia gamma di materiali di difesa quali munizioni, droni, missili e sistemi di difesa aerea, capacità di attacco in profondità (deep strike) e di intelligence, sorveglianza e ricognizione, nonché la capacità di garantirne una disponibilità rapida e adeguata.

Per consentire questa produzione di massa, l'organizzazione del settore industriale della difesa deve evolvere.

Riquadro 1. Acquisizioni nel settore della difesa nell'UE: acquisti prevalentemente su base individuale e dall'estero

Come evidenziato dalla comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso, se dal 2006 al 2020 tutti gli Stati membri avessero speso il 2 % del PIL per la difesa, destinando il 20 % di tale somma agli investimenti, sarebbero ora disponibili **1 100 miliardi di EUR supplementari per la difesa**, di cui circa 270 miliardi di EUR di investimenti.

Nel 2022 la spesa per la difesa degli Stati membri è aumentata per l'ottavo anno consecutivo, portandosi a 240 miliardi di EUR⁷. **Il 78 % delle acquisizioni nel settore della difesa da parte degli Stati membri dell'UE tra l'inizio della guerra di aggressione della Russia e il giugno 2023 è stato effettuato presso paesi terzi**, con un'incidenza dei soli Stati Uniti pari al 63 %⁸.

Tra il 2021 e il 2022 si è registrato un aumento del 7 % nelle acquisizioni di nuovi materiali di difesa, ma nel 2022 **solo il 18 %** della spesa totale per materiali è stato destinato alle acquisizioni collaborative di materiali di difesa dell'UE⁹, **ben al di sotto dell'attuale parametro di riferimento collettivo del 35 % fissato dagli Stati membri**¹⁰.

1.2. La prontezza alla difesa richiede un'EDTIB forte, reattiva e innovativa

Come sottolineato nella bussola strategica e nella dichiarazione di Granada dei capi di Stato e di governo dell'UE¹¹, per rafforzare la prontezza alla difesa e gli investimenti in capacità di difesa dell'UE è necessaria una base industriale e tecnologica forte, agile e resiliente.

L'EDTIB è un elemento essenziale e fondamentale nel garantire che le nostre società siano sicure e prospere oggi e in futuro. Un'EDTIB reattiva e competitiva costituisce il fondamento di qualsiasi ruolo credibile dell'Europa nella propria difesa e sicurezza.

La prontezza industriale dell'UE nel settore della difesa, oggi e in futuro, richiede investimenti pubblici e privati a servizio dell'intera gamma di esigenze, al fine di consentire all'industria della difesa di rispondere alle esigenze degli Stati membri in termini di tempo e di portata. L'innovazione deve essere costantemente al centro dell'attenzione e nel contempo dovrebbe essere garantita la resilienza agli shock e alle perturbazioni esterni.

Riquadro 2. L'EDTIB oggi: un grande potenziale da sfruttare ulteriormente

La base industriale e tecnologica di difesa dell'Unione consiste oggi in una combinazione di un'ampia varietà di contraenti principali, con imprese a media capitalizzazione e un gran numero di piccole e medie imprese (PMI).

⁷ Contro il minimo storico di 171 miliardi di EUR nel 2014. Cfr. Agenzia europea per la difesa, dati sulla difesa 2022, principali risultati e analisi.

⁸ Jean-Pierre Maulny, THE IMPACT OF THE WAR IN UKRAINE ON THE EUROPEAN DEFENCE MARKET, IRIS, settembre 2023, [19_ProgEuropeIndusDef_JPMaulny.pdf \(iris-france.org\)](#).

⁹ Revisione coordinata annuale sulla difesa 2022.

¹⁰ Stabilito dal comitato direttivo ministeriale dell'AED nel 2007.

¹¹ Consiglio europeo, dichiarazione di Granada, 6 ottobre 2023.

Oltre ai leader europei che producono sistemi avanzati di livello mondiale, situati per lo più in pochi Stati membri, un ruolo non meno cruciale è svolto da una grande quantità di soggetti di piccole dimensioni ma spesso critici, quali produttori di piattaforme, fornitori di equipaggiamenti, produttori di materiali di consumo come le munizioni, subfornitori e produttori di nicchia, **distribuiti in tutta l'UE**.

La mappatura dell'industria elaborata dalla task force per le acquisizioni congiunte nel settore della difesa ha dimostrato che i principali fabbricanti dei 46 articoli più urgentemente richiesti erano ubicati in 23 Stati membri.

L'EDTIB è competitiva a livello mondiale, con un **fatturato annuo stimato di 70 miliardi di EUR** e forti volumi di esportazioni (oltre 28 miliardi di EUR nel 2021). Nel complesso si stima che l'EDTIB occupi circa **500 000 persone**¹².

Malgrado la sua competitività complessiva, la capacità dell'EDTIB di sfruttare appieno il suo potenziale è compromessa da anni di carenza di investimenti, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni. Ciò è la conseguenza delle scelte politiche e di bilancio degli Stati membri, effettuate negli ultimi decenni e in un contesto geopolitico diverso, di destinare i dividendi della pace ad altri usi sociali. Anche la persistente frammentazione dell'industria a livello nazionale ostacola l'efficienza ottimale degli investimenti nel settore della difesa. Tali tendenze hanno portato a un significativo ridimensionamento, in termini comparativi, del mercato della difesa dell'UE e della sua presenza sulla scena mondiale, nonché a una maggiore dipendenza dai paesi terzi, compromettendo la capacità dell'EDTIB di esprimere tutto il suo potenziale.

1.3. Gli investimenti cooperativi insufficienti nell'UE mantengono l'EDTIB al di sotto del suo potenziale

In un mercato complesso in cui i governi nazionali sono gli unici acquirenti, gli Stati membri non sono ancora in grado di coordinare, mettere in comune e unire le loro decisioni in materia di pianificazione e acquisizione nel settore della difesa, nonostante la gamma di strumenti e quadri europei a loro disposizione. Pertanto la domanda è ancora in gran parte organizzata a livello nazionale, e la maggior parte delle decisioni di investimento deriva da considerazioni interne e si basa sulla programmazione nazionale, spesso non tenendo conto di considerazioni strategiche e di efficienza più ampie. Di conseguenza, nonostante alcune fasi di consolidamento negli ultimi decenni, anche il lato dell'offerta rimane essenzialmente organizzato a livello nazionale e, ove possibile, gli Stati membri optano per soluzioni nazionali basate su considerazioni industriali e di sicurezza dell'approvvigionamento. Ciò si traduce in una dispersione dell'EDTIB, che agisce in mercati della difesa diversi e troppo ristretti, piuttosto che in un mercato unico, molto più ampio e integrato.

Questo indebolisce l'EDTIB. In primo luogo il lato della domanda non si esprime collettivamente in modo ottimale, con conseguenti duplicazioni e perdite di opportunità di mutualizzare e sincronizzare gli investimenti nei materiali o nelle infrastrutture comunemente necessari. In secondo luogo il lato dell'offerta non è incentivato a cooperare o a integrarsi per soddisfare un'espressione più efficiente della domanda, soffre di una mancanza di prevedibilità e di massa critica negli ordinativi trasmessi e quindi non riesce a sfruttare le economie di scala. In terzo luogo, soprattutto di recente, gli Stati membri tendono ad acquisire materiali disponibili sul mercato da paesi terzi, rallentando in tal

¹² Fonte dei dati: stime del SIPRI per la Commissione europea.

modo la domanda interna e investendo il denaro dei contribuenti europei in posti di lavoro e tecnologie chiave all'estero piuttosto che in Europa.

Ciò, a sua volta, obbliga l'EDTIB a concentrarsi sulle esportazioni per garantire la propria redditività, con il conseguente rischio di un'eccessiva dipendenza dagli ordini dei paesi terzi e con la conseguenza che, in caso di crisi e relative carenze, rispondere agli ordinativi degli Stati membri possa essere meno prioritario che onorare i contratti con i paesi terzi.

La sicurezza dell'approvvigionamento è compromessa dalla combinazione dei suddetti modelli. Il mercato unico è diventato una realtà ai livelli più bassi, dove le catene di approvvigionamento si estendono ampiamente oltre le frontiere. Tuttavia ciò non si riflette in una governance strategica collettiva a livello dell'UE che sostenga la sicurezza dell'approvvigionamento negli scenari di crisi. La tendenza all'eccessiva dipendenza dalle forniture dei paesi terzi compromette ulteriormente la sicurezza dell'approvvigionamento e la libertà di azione in caso di crisi.

1.4. Aiutare l'Ucraina a resistere all'aggressione russa: un contributo decisivo dell'Unione, ma con un grande potenziale di miglioramento

L'UE e i suoi Stati membri hanno dimostrato la loro capacità di mobilitare rapidamente il sostegno alle forze armate ucraine, anche da parte dell'EDTIB. Alla fine di gennaio 2024 hanno consegnato collettivamente all'Ucraina materiali militari per un valore di oltre 28 miliardi di EUR.

Grazie allo strumento europeo per la pace (EPF), l'UE ha sostenuto l'Ucraina nel giro di pochi giorni dall'invasione russa su vasta scala del febbraio 2022, rimborsando gli Stati membri che hanno inviato assistenza militare all'Ucraina. L'EPF incentiva ulteriori consegne di materiali letali e non letali all'Ucraina. Con l'iniziativa tripartita in materia di munizioni¹³, il Consiglio ha concordato un quadro ambizioso per incentivare la consegna e l'acquisizione di munizioni di artiglieria e missili terra-terra, nonché l'espansione industriale.

Attraverso questa iniziativa, gli Stati membri hanno trasmesso ordinativi nell'UE e in Norvegia per acquisire ulteriori munizioni di artiglieria, anche utilizzando i contratti quadro¹⁴ che l'Agenzia europea per la difesa ha negoziato per loro conto con l'industria europea della difesa. Il sostegno fornito dall'Unione attraverso il regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP)¹⁵ sta aumentando e accelerando la sua capacità di sostenere l'Ucraina e ricostituire le scorte nazionali.

L'EDTIB ha inoltre dimostrato di essere in grado di sostenere efficacemente questi sforzi. **Dall'inizio della guerra l'EDTIB ha aumentato del 50 % la sua capacità produttiva di munizioni di artiglieria.** È già in grado di produrre un milione di munizioni di artiglieria all'anno e dovrebbe raggiungere una capacità di oltre 1,4 milioni entro la fine del 2024 e di 2 milioni entro la fine del 2025.

¹³ Consegna e acquisizione congiunta di munizioni per l'Ucraina, Bruxelles, 20 marzo 2023, 7632/23, [pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:7632_23).

¹⁴ Ad oggi l'AED ha firmato 60 contratti quadro con l'industria europea.

¹⁵ Regolamento (UE) 2023/1525 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP) (GU L 185 del 24.7.2023, pag. 7).

In aggiunta alle donazioni provenienti dalle scorte degli Stati membri e dalle acquisizioni finanziate dall'EPF, l'EDTIB ha fornito anche una quantità significativa di munizioni di artiglieria attraverso contratti diretti con l'Ucraina, dimostrando la sua capacità di contribuire alla lotta contro le forze d'invasione.

L'UE ha inoltre messo in atto nuove iniziative, come il regolamento sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA)¹⁶. Tuttavia occorre fare molto di più, a livello sia industriale che governativo.

1.5. Dalle risposte di emergenza alla prontezza: è il momento di un cambio di paradigma

È giunto il momento di passare dalle risposte di emergenza alla prontezza strutturale dell'UE alla difesa su tutti gli orizzonti temporali. L'UE deve assicurare agli Stati membri e ai partner la disponibilità di materiali di consumo nei volumi necessari, anche in tempi di crisi, garantendo nel contempo lo sviluppo e la fornitura tempestivi di capacità critiche di alta gamma di prossima generazione negli anni a venire. Ciò tiene conto anche delle esigenze di difesa dell'Ucraina. Inoltre l'accesso sicuro a settori oggetto di contesa come quello informatico, spaziale, marittimo e aereo non può essere protetto efficacemente da un unico Stato membro. Pertanto l'UE deve sviluppare la propria capacità di garantire l'accesso a tali settori collettivamente, attraverso i necessari investimenti in soluzioni a livello europeo.

Un'EDTIB competitiva che contribuisca alla sicurezza dei cittadini dell'Unione significa un settore industriale in grado di mantenere la propria eccellenza tecnologica e di fornire nel contempo quanto necessario, quando necessario, senza restrizioni derivanti da eccessive dipendenze esterne o strozzature¹⁷. È essenziale un'industria che investa in nuove capacità e sia pronta a passare, ove necessario, a un modello economico di "guerra".

Ciò implica un impegno collettivo pubblico e privato. L'UE è pronta a sostenere sia gli Stati membri che l'EDTIB riducendo i rischi legati agli investimenti e contribuendo a una politica industriale della difesa più ambiziosa a livello dell'UE. A tal fine l'Unione deve massimizzare i benefici della concorrenza, della cooperazione e del consolidamento. Allo stesso modo, la competitività dell'EDTIB e la sua capacità di esportare devono essere preservate, garantendo nel contempo che gli Stati membri possano fare pieno affidamento sulla loro industria della difesa per soddisfare le loro esigenze in modo tempestivo e nel volume necessario, quando è in gioco la sicurezza dei cittadini dell'UE.

La presente strategia introduce misure volte a i) sostenere la prontezza industriale dell'UE alla difesa, sulla base di un maggiore coordinamento delle esigenze di difesa degli Stati membri; ii) rafforzare l'EDTIB per produrre di più, garantendone nel contempo la sicurezza dell'approvvigionamento; iii) sviluppare i mezzi finanziari a sostegno della prontezza industriale dell'UE alla difesa; iv) integrare una cultura della prontezza industriale alla difesa; e v) collaborare efficacemente con i partner. Come prima iniziativa immediata, la Commissione propone un nuovo regolamento che istituisce l'EDIP, al fine di garantire la continuità del sostegno all'EDTIB nell'attuale quadro finanziario pluriennale (QFP),

¹⁶ Regolamento (UE) 2023/2418 sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA) (GU L, 2023/2418, 26.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2418/oj>).

¹⁷ L'EDTIB trarrebbe vantaggio da un mercato unico dell'UE più resiliente attraverso l'attuazione, in particolare in tempi di crisi, delle misure illustrate in "Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa" (COM(2021) 350 final).

sperimentando nel contempo nuove forme di sostegno in vista del prossimo periodo di programmazione.

L'EDIP proposto amplierà in termini di tempo e di portata il sostegno alla competitività dell'EDTIB apportato dall'EDIRPA e dall'ASAP. Incentiverà la cooperazione nella fase di acquisizione dei prodotti per la difesa fabbricati dall'EDTIB, sosterrà l'industrializzazione dei prodotti derivanti da azioni finanziate dal FED o da altri quadri di cooperazione dell'UE e, più in generale, sosterrà l'espansione industriale nel settore della difesa nell'Unione. Istituirà inoltre un regime di sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE per rafforzare la solidarietà e l'efficacia all'interno dell'Unione in risposta alle crisi.

2. SFRUTTARE LA PRONTEZZA ATTRAVERSO GLI INVESTIMENTI: DI PIÙ, MEGLIO, INSIEME E IN EUROPA

In ultima analisi la realizzazione dell'espansione industriale nel settore della difesa dipende da un aumento del volume di ordinativi da parte degli Stati membri, che non può avere luogo senza un aumento dei bilanci per la difesa. Dal febbraio 2022 gli Stati membri hanno iniziato ad aumentare i loro bilanci a un ritmo straordinario (cfr. riquadro 1). Tuttavia sono necessari investimenti notevolmente superiori a livello nazionale ed europeo per adattare strutturalmente l'industria dell'UE, rendendola più innovativa e competitiva, in modo che possa far fronte alla nuova realtà della sicurezza. È ora essenziale che l'Unione nel suo insieme sfrutti al massimo questi aumenti di bilancio in corso per raggiungere la prontezza industriale alla difesa. A tal fine la Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia sono pronti a sostenere gli Stati membri nel continuare a investire di più, ma anche a investire meglio, insieme e in Europa.

2.1. Investire meglio

Investire meglio significa orientare gli investimenti là dove contano di più, evitando duplicazioni e aumentando l'efficienza. Ciò richiede un maggiore coordinamento dei piani di investimento e degli sforzi degli Stati membri.

2.1.1. Una nuova funzione di programmazione e acquisizione congiunte

Come annunciato nella comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso, un approccio strutturato alla programmazione e acquisizione rafforzerà la trasparenza, il coordinamento e la coerenza tra gli Stati membri e tra questi ultimi e le istituzioni dell'UE. Integrerà e razionalizzerà le iniziative esistenti nei settori delle infrastrutture di capacità, industriali, di ricerca e di difesa, consentendo una definizione più precisa e condivisa delle priorità, nonché costanti sforzi di cooperazione.

Un **consiglio per la prontezza industriale nel settore della difesa (di seguito "consiglio")** riunirà gli Stati membri, l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia e la Commissione, in diversi formati, al fine di 1) svolgere la funzione di programmazione e acquisizione congiunte dell'UE nel settore della difesa prevista nella comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e 2) sostenere l'attuazione dell'EDIP.

Per svolgere la **funzione di programmazione e acquisizione congiunta dell'UE nel settore della difesa**, sulla base del proficuo lavoro della task force per le acquisizioni congiunte nel settore della difesa, il consiglio istituirà un forum, che sarà convocato dalla

Commissione e dall'alto rappresentante/capo dell'Agenzia, per discutere e precisare le priorità individuate a livello dell'UE, fatti salvi i rispettivi ruoli e responsabilità. In tale formato, che sarà stabilito dalla presente strategia, il consiglio sosterrà anche il coordinamento e la risoluzione dei conflitti tra i piani di acquisizione degli Stati membri e fornirà orientamenti strategici ai fini di una più efficace corrispondenza tra domanda e offerta. A tale riguardo, i lavori nel contesto del consiglio dovrebbero consentire una comprensione comune tra gli Stati membri della composizione dell'EDTIB e promuovere una consapevolezza condivisa delle capacità di produzione nell'Unione. Sulla base di una visione consolidata delle attuali capacità industriali, i membri riuniti nel contesto del consiglio dovrebbero valutare le capacità produttive necessarie per soddisfare le esigenze di acquisizione individuate e suggerire i corrispondenti obiettivi di produzione industriale nel settore della difesa, in particolare per le capacità più critiche.

Per quanto riguarda questa funzione di programmazione e acquisizione congiunta dell'UE nel settore della difesa, le riunioni nel contesto del consiglio saranno preparate e copresiedute dalla Commissione e dall'alto rappresentante/capo dell'Agenzia.

Inoltre, al fine di **sostenere l'attuazione dell'EDIP, il consiglio sarà formalmente istituito nell'ambito del regolamento EDIP**, in particolare per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a livello dell'UE, ma anche per orientare le diverse misure di sostegno all'EDTIB sviluppate nell'EDIP e fornire assistenza nella loro attuazione. In questa configurazione, il consiglio stesso sarà presieduto dalla Commissione, con la partecipazione del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e dell'Agenzia europea per la difesa (AED).

A integrazione di questo sforzo, al fine di garantire un'efficace cooperazione tra i governi e le industrie e instaurare un dialogo e un impegno più stretti, **sarà istituito un gruppo ad alto livello per l'industria europea della difesa**. Il gruppo si riunirà in configurazioni specifiche (ad esempio settoriali), a seconda della questione in esame, e fungerà da interlocutore privilegiato del consiglio per la consultazione con l'industria e per l'aumento della coerenza tra i piani degli Stati membri e i risultati che l'EDTIB può fornire, fatte salve le norme in materia di concorrenza applicabili nell'ambito del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.1.2. Dalla programmazione strategica ai progetti di interesse comune

Uno dei ruoli del consiglio, nella sua veste di nuova funzione di programmazione e acquisizione congiunte a livello dell'UE, sarà **l'individuazione congiunta di possibili progetti di interesse comune per concentrare gli sforzi e i programmi di finanziamento dell'UE**. La nuova funzione di programmazione e acquisizione si baserà sugli strumenti e sulle iniziative esistenti, in particolare il piano di sviluppo delle capacità (CDP), la revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD) e la cooperazione strutturata permanente (PESCO).

Al fine di aumentare la sua prontezza alla difesa nell'attuale contesto di sicurezza, l'Unione dovrebbe individuare, nell'ambito delle priorità di sviluppo delle capacità dell'UE, **progetti europei di interesse comune in materia di difesa** sui quali concentrare gli sforzi e le risorse. Investendo di più, meglio, insieme e in Europa, gli Stati membri saranno in grado di massimizzare l'impatto dei loro investimenti per sviluppare e gestire l'intera gamma di capacità. Ciò contribuirà a garantire l'accesso ai settori strategici e agli spazi oggetto di contesa, anche attraverso lo sviluppo di sistemi adeguati che fungano da infrastruttura europea di difesa di interesse e utilizzo comuni, e aiuterebbe inoltre a garantire la

disponibilità degli abilitanti strategici necessari per le missioni e le operazioni, nonché per la capacità di dispiegamento rapido dell'UE.

Entro il 2035 l'UE dovrebbe aver elaborato o portato a una fase avanzata di sviluppo progetti per le capacità che sono per natura europee. Previo accordo degli Stati membri, tali progetti potrebbero comprendere: le capacità relative alla difesa aerea e missilistica europea integrata (la cui criticità è stata confermata durante l'aggressione militare non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina), la conoscenza del dominio spaziale, una rete di capacità di difesa informatica commisurate alla necessità di proteggere efficacemente l'Unione, nonché risorse di protezione marittime e sottomarine correttamente dimensionate.

2.2. Investire insieme

Investire di più insieme è il prerequisito per una maggiore prontezza dell'UE alla difesa. Gli Stati membri devono cooperare maggiormente durante l'intero ciclo di vita delle capacità, a partire dalle fasi di ricerca, sviluppo e acquisizione. Esistono già strumenti per individuare le priorità in materia di capacità (CDP) e le opportunità di collaborazione (CARD) ed è indispensabile garantire che siano effettivamente utilizzati per pianificare capacità di difesa concrete, finanziarle tramite investimenti e, in ultima analisi, metterle a disposizione.

2.2.1. *Appalti comuni come norma, ove opportuno: ampliare la logica di intervento sviluppata nell'ambito dell'EDIRPA*

Per contribuire ulteriormente a un'efficace espressione della domanda a sostegno della competitività dell'EDTIB, la **Commissione propone di ampliare la logica di intervento dell'EDIRPA** e di intensificare il sostegno agli appalti comuni di prodotti per la difesa provenienti dall'EDTIB. Questa finestra dell'EDIP compenserà i costi finanziari associati alla complessità della cooperazione, andando oltre i prodotti per la difesa più urgenti e critici e ampliando in tal modo il settore di intervento dell'EDIRPA.

La finestra di sostegno alle acquisizioni congiunte dell'EDIP contribuirà ad accelerare in modo collaborativo l'adeguamento dell'industria ai cambiamenti strutturali. Incentiverà inoltre la solidarietà tra gli Stati membri consentendo loro di aumentare l'efficienza della spesa pubblica e di contribuire all'interoperabilità e all'intercambiabilità.

La Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia **misureranno i progressi** compiuti nel consolidamento della domanda di difesa in seguito all'adozione della presente strategia. Le attività collaborative di ricerca e sviluppo (R&S) e di acquisizione di materiali di difesa dovrebbero diventare progressivamente la norma nell'UE.

Ad oggi **gli Stati membri non sono stati in grado di rispettare** il parametro di riferimento concordato per la prima volta nel 2007, ossia destinare il 35 % del loro bilancio totale per materiali di difesa agli appalti collaborativi europei di materiale di difesa¹⁸.

Per dare all'EDTIB un segnale duraturo e a lungo termine sul lato della domanda, si propone agli Stati membri di raggiungere l'obiettivo di **acquisire almeno il 40 % del materiale di difesa in modo collaborativo entro il 2030**.

Con il conseguimento di tale obiettivo, gli investimenti aggiuntivi in corso e futuri da parte degli Stati membri nel settore della difesa produrranno risultati più efficienti, rafforzando in modo decisivo la resilienza e la sicurezza dell'UE. Gli incentivi significativi forniti a

¹⁸ Stabilito dal comitato direttivo ministeriale dell'AED nel 2007.

livello dell'UE dall'EDIRPA e dall'EDIP, combinati con l'esperienza nel contesto dell'EPF e con il maggiore senso di necessità, urgenza e solidarietà derivante dall'attuale situazione geopolitica, rendono un tale obiettivo sia essenziale che realistico.

2.2.2. Agire in modo più sistematico a sostegno dell'interoperabilità e dell'intercambiabilità

L'esperienza dell'Ucraina nella lotta contro l'aggressione ingiustificata della Russia ha dimostrato il valore di capacità di difesa interoperabili e intercambiabili. Dagli insegnamenti tratti dal campo di battaglia è emersa la difficoltà di utilizzare molteplici sistemi d'arma simili, ma non realmente interoperabili o intercambiabili, comprese munizioni dello stesso calibro prodotte in Stati membri diversi. Oltre a rappresentare una grave sfida operativa, ciò riduce la competitività e le economie di scala e limita pertanto il funzionamento del mercato interno. Le attuali limitazioni insostenibili a tale riguardo trovano le loro cause profonde in questioni legate alle prescrizioni nazionali, all'adozione di norme e alla certificazione. Per deframmentare il mercato, tre elementi sono ugualmente importanti: la definizione da parte degli Stati membri di prescrizioni comuni, l'uso delle norme esistenti o la generazione di nuove norme e un maggiore riconoscimento reciproco delle certificazioni.

Riquadro 3. Prescrizioni tecniche, norme e certificazioni non ottimali compromettono la prontezza dell'UE alla difesa

I precedenti programmi di collaborazione europei hanno troppo spesso risentito della tendenza degli Stati membri a **personalizzare e utilizzare eccessivamente le prescrizioni nazionali derivanti dai processi nazionali di pianificazione delle capacità**. Ciò ha comportato in generale molteplici versioni della stessa capacità, un aumento dei costi di R&S, acquisizione e manutenzione, un uso non ottimale delle catene di approvvigionamento e ritardi, nonché una riduzione delle possibilità di formazione e logistica comuni e di altre opportunità di collaborazione.

Sebbene una rigorosa normazione possa contribuire a risolvere tali questioni, vi sono molti elementi che indicano che le norme da sole non bastano per evitare completamente i problemi di interoperabilità e intercambiabilità. Nonostante gli accordi di normazione adottati nel quadro della NATO (STANAG), **l'adozione volontaria di tali norme rimane un problema**. Un'altra sfida deriva dal fatto che le norme attualmente concordate spesso non garantiscono in misura sufficiente l'interoperabilità e intercambiabilità reali necessarie in termini operativi, in quanto non contemplano tutti i sistemi di difesa, né sono sufficientemente dettagliate in modo sistematico.

Infine **anche la certificazione rimane una questione da affrontare**. Le certificazioni sono attualmente rilasciate da autorità specifiche a livello nazionale e non sono reciprocamente riconosciute, spesso a causa di protocolli di sicurezza, il che di fatto frammenta il mercato e ostacola la logistica.

Le norme in materia di difesa sono un abilitante strategico per l'interoperabilità dei materiali e delle attrezzature utilizzati dalle forze armate. L'UE, in particolare attraverso le attività attuate dall'AED, sostiene gli Stati membri nell'individuazione dei requisiti di normazione e nell'uso delle norme nel contesto dei progetti collaborativi, utilizzando nel contempo gli STANAG come riferimento principale.

Molti progetti del FED sostengono già una maggiore normazione dei materiali a livello dell'UE, al fine di garantire l'interoperabilità e l'intercambiabilità all'interno di qualsiasi coalizione. Pertanto il FED impone agli Stati membri di definire requisiti funzionali comuni attraverso il processo di armonizzazione degli inviti a cui tutti gli Stati membri possono partecipare. Tuttavia ulteriori sforzi dovrebbero concentrarsi sull'incentivazione dell'uso delle norme esistenti più comuni nella produzione e nell'acquisizione di armamenti, prendendo le mosse dalle iniziative esistenti e integrandole. In particolare, il sistema di riferimento europeo per le norme in materia di difesa (EDSTAR) gestito dall'AED, che individua le norme in materia di migliori pratiche a sostegno di programmi, organizzazioni e agenzie, dovrebbe costituire la base per ulteriori lavori. L'EDSTAR è complementare agli STANAG della NATO e mira a ottimizzare l'efficacia, l'efficienza e l'interoperabilità dell'applicazione delle norme per i prodotti e i servizi di difesa e sicurezza. I programmi e gli strumenti dell'UE nel settore industriale della difesa dovrebbero incentivare ulteriormente i progetti che contribuiscono alla normazione e all'armonizzazione dei requisiti, e dare loro priorità.

La Commissione promuoverà pertanto, nell'ambito dei suoi programmi nel settore industriale della difesa e in particolare nell'ambito del FED, **l'uso di norme civili**, in linea con la strategia di normazione dell'UE¹⁹, **o di difesa concordate quali gli STANAG della NATO**.

La certificazione può essere definita come il riconoscimento formale che un materiale di difesa è conforme ai requisiti applicabili, a garanzia del fatto che possa essere utilizzato senza rischi significativi per gli operatori. Nel settore della difesa, in cui i materiali potrebbero mettere in pericolo in modo significativo la vita degli operatori, gli Stati membri garantiscono misure di tutela incaricando le autorità (di solito agenzie dei ministeri della Difesa) di certificare i materiali prima che possano essere utilizzati. La mancanza di riconoscimento reciproco delle certificazioni comporta l'impossibilità di offrire un prodotto ovunque in un determinato mercato, anche all'interno dell'UE.

Per affrontare le questioni relative alla certificazione, **la Commissione sosterrà inoltre rapide attività di certificazione incrociata**, comprese le relative prove, ove necessario. Tale certificazione incrociata è già una realtà, su base volontaria, nel settore dell'aeronavigabilità nel quadro dell'AED. L'Agenzia cercherà inoltre di agevolare ulteriormente altre attività di certificazione, prova e valutazione. In particolare, il rafforzamento del lavoro dell'AED in materia di prova e valutazione della difesa faciliterebbe il coordinamento delle attività di prova volte a garantire la certificazione incrociata di equipaggiamenti simili tra le piattaforme.

Inoltre, in circostanze specifiche durante i periodi di crisi, la Commissione propone di consentire il riconoscimento reciproco delle certificazioni nazionali, conformemente alle disposizioni dell'EDIP.

2.2.3. Verso solidi programmi di cooperazione in materia di armamenti lungo l'intero ciclo di vita: la struttura per un programma europeo di armamento come nuovo potente strumento

I programmi di cooperazione in materia di armamenti degli Stati membri hanno dovuto far fronte a sfide significative. Sono per lo più istituiti su base ad hoc e indeboliti dalla mancanza di strumenti commisurati alla loro complessità. Ciò ha spesso comportato ritardi e sforamenti dei costi. Sebbene il FED e la PESCO abbiano offerto incentivi e quadri per

¹⁹ Strategia dell'UE in materia di normazione, COM(2022) 31 final.

porre rimedio a tale situazione, l'impegno degli Stati membri a favore della cooperazione lungo l'intero ciclo di vita delle capacità di difesa deve essere ulteriormente incoraggiato e potenziato. A tal fine **la Commissione metterà a disposizione un nuovo quadro giuridico, la struttura per un programma europeo di armamento (SEAP)**, quale strumento per sostenere e rafforzare la cooperazione in materia di difesa, anche nel contesto della PESCO, se così convenuto dagli Stati membri.

Nell'ambito di questo nuovo quadro giuridico, gli Stati membri beneficeranno di procedure standardizzate per l'avvio e la gestione di programmi di cooperazione in materia di difesa. A determinate condizioni, gli Stati membri potranno beneficiare di un tasso di finanziamento maggiorato nel contesto dell'EDIP e di procedure di appalto semplificate e armonizzate. Gli Stati membri che possiedono congiuntamente i materiali acquisiti tramite la SEAP (che agisce in qualità di organizzazione internazionale) potranno **beneficiare di un'esenzione dall'IVA**. Inoltre l'EDIP **metterà a disposizione un incentivo** per i prodotti sviluppati e acquisiti nel contesto di una SEAP qualora gli Stati membri interessati concordino un approccio comune alle esportazioni nel settore della difesa. Lo status di organizzazione internazionale consentirà poi agli Stati membri, se lo desiderano, di emettere titoli di debito per garantire il piano di finanziamento a lungo termine dei programmi di armamento. Sebbene l'Unione non sia responsabile dell'emissione di debito da parte degli Stati membri, i contributi nell'ambito dell'EDIP al funzionamento della SEAP potrebbero migliorare le condizioni di finanziamento da parte degli Stati membri dei programmi di armamento, che sono ammissibili al sostegno dell'Unione.

Questo nuovo strumento contribuirà anche a intensificare gli sforzi di cooperazione degli Stati membri, in linea con le priorità in materia di capacità concordate dagli Stati membri nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC), in particolare attraverso il CDP. Dovrebbe agevolare e sostenere l'attuazione dei progetti PESCO e contribuire alla realizzazione degli impegni più vincolanti assunti dagli Stati membri partecipanti. Nel contesto della revisione strategica della PESCO in corso, l'alto rappresentante potrebbe raccomandare agli Stati membri partecipanti di rafforzare gli impegni più vincolanti relativi all'EDTIB e di prendere in considerazione eventuali nuovi impegni, in particolare in materia di acquisizione congiunta dall'EDTIB, in linea con l'ambizione della presente strategia. Tali aspetti potrebbero essere tenuti in considerazione anche nella definizione e attuazione dei progetti PESCO.

Come descritto nella sezione 3 della presente comunicazione congiunta, la SEAP potrebbe anche sostenere lo sviluppo di prototipi derivanti da azioni collaborative di R&S finanziate dal FED a favore della produzione industriale.

2.3. Investire in Europa

Investire di più, meglio e insieme accrescerà la prontezza dell'Unione alla difesa solo se i maggiori investimenti derivanti dall'aumento dei bilanci nazionali andranno a beneficio dell'industria della difesa dell'Unione. Tuttavia la scelta di incanalare gli investimenti degli Stati membri nell'EDTIB dipende fortemente dalla capacità di quest'ultima di dimostrare la sua capacità di soddisfare la domanda degli Stati membri sia in termini di velocità che di volume.

Le decisioni urgenti di acquisizione adottate dagli Stati membri in considerazione del drammatico deterioramento del contesto di sicurezza sono state prese nel quadro di un'EDTIB ancora frenata da una capacità produttiva limitata da tempo di pace. L'impennata delle acquisizioni ha avvantaggiato principalmente l'industria di paesi terzi. La disponibilità in termini di tempo e di volume è pertanto un nuovo parametro della

competitività dell'EDTIB e della sicurezza dell'Unione, in particolare in periodi di accresciute tensioni in materia di sicurezza.

L'intensificarsi di tale tendenza ha determinato un aumento delle dipendenze esistenti o la creazione di nuove dipendenze, limitando in tal modo il potenziale circolo virtuoso di aumento degli investimenti che ha portato a un rafforzamento dell'EDTIB. Il volume delle acquisizioni effettuate attraverso le vendite militari estere degli Stati Uniti nell'UE è aumentato dell'89 % tra il 2021 e il 2022²⁰. Inoltre nel mercato dell'UE sono penetrati anche i fabbricanti emergenti di armamenti di altri paesi terzi. Questa tendenza compromette la competitività dell'EDTIB, facendo sì che il denaro dei contribuenti dell'UE crei posti di lavoro all'estero, e deve pertanto essere invertita.

A tal fine la Commissione, in cooperazione con l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia, mira a creare un **meccanismo europeo di vendite militari** che agevoli la disponibilità di prodotti per la difesa provenienti dall'EDTIB e aumenti la consapevolezza di tale disponibilità. La Commissione propone di testare tale meccanismo attraverso un progetto pilota nell'ambito dell'EDIP al fine di costruire insieme agli Stati membri e all'industria un meccanismo a pieno titolo a partire dal 2028. Il meccanismo pilota si articolerà in quattro pilastri: 1) un catalogo di prodotti per la difesa, 2) sostegno finanziario per la creazione di pool di capacità di difesa che siano rapidamente disponibili, 3) disposizioni volte ad agevolare le procedure di appalto e 4) misure di sviluppo delle capacità per gli enti appaltanti.

In primo luogo, basandosi sugli strumenti esistenti²¹, la Commissione, in cooperazione con l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia, si adopererà per l'istituzione di un **catalogo unico, centralizzato e aggiornato di prodotti per la difesa** sviluppati dall'EDTIB. La crisi delle munizioni nel contesto della guerra in Ucraina ha rivelato che l'Unione disponeva di un'importante capacità produttiva, ma la diffusa sottostima di tale capacità ha determinato una maggiore attenzione nei confronti dei produttori di paesi terzi. Tali percezioni errate sono pregiudizievoli per l'EDTIB e dovrebbero essere corrette. Per aumentare la visibilità delle soluzioni elaborate dall'UE, la Commissione, in stretta collaborazione con l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia, fornirà un punto di accesso unico che consentirà l'identificazione dei prodotti per la difesa fabbricati dall'EDTIB. Tale catalogo sarà alimentato volontariamente dall'industria, attraverso appositi inviti a manifestare interesse.

In secondo luogo la Commissione sosterrà la creazione di **pool di prontezza industriale alla difesa** per aumentare la disponibilità e accelerare i tempi di consegna dei prodotti per la difesa fabbricati nell'UE. Producendo in quantità limitate per mercati nazionali più piccoli, la nostra industria soffre di uno svantaggio competitivo rispetto agli operatori di paesi terzi. Sebbene i fabbricanti dell'UE abbiano termini di consegna simili o più brevi rispetto a quelli dei paesi terzi, il fatto che i prodotti di paesi terzi siano spesso prontamente disponibili nelle scorte esistenti al di fuori dell'UE comporta una maggiore velocità di commercializzazione, rendendo queste soluzioni non UE più attraenti. Nell'ambito dell'EDIP, la Commissione propone di sostenere finanziariamente l'acquisto di ulteriori quantità di capacità di difesa per le quali gli Stati membri hanno deciso di effettuare acquisizioni congiunte nell'ambito della SEAP. Ciò consentirebbe la creazione di riserve strategiche che potrebbero essere rapidamente messe a disposizione di altri clienti, dando luogo a un sistema attraente da governo a governo. La governance sull'uso dei materiali in

²⁰ Center for International Policy, Security Assistance Monitor, securityassistance.org.

²¹ Come la banca dati EUCLID dell'AED.

riserva sarà stabilita dagli Stati membri che fanno parte della struttura per un programma europeo di armamento.

In terzo luogo la Commissione propone di introdurre un **regime ordinario applicabile ai futuri appalti nel settore della difesa e accordi quadro** con i fabbricanti con sede nell'UE. Il diritto dell'UE consente già agli Stati membri di aprire i loro appalti e accordi quadro ad altri Stati membri, quando tale possibilità è prevista sin dall'inizio della procedura di appalto. Solo molto raramente, però, gli Stati membri si avvalgono di questa possibilità. Di conseguenza le acquisizioni tramite tali appalti e accordi quadro da parte di altri Stati membri sono molto limitate. Per porre rimedio a tale situazione in modo strutturale, questo regime ordinario prevede che, salvo espressa disposizione contraria, **un appalto nel settore della difesa/accordo quadro possa essere aperto** a qualunque altro Stato membro alle stesse condizioni previste per lo Stato membro appaltante (previo accordo degli Stati membri in questione). Inoltre, sulla base della prassi degli Stati membri dall'inizio della guerra di aggressione su vasta scala della Russia contro l'Ucraina, si individua la necessità di consentire agli Stati membri di utilizzare anche i contratti quadro nazionali esistenti con fabbricanti con sede nell'UE per acquisire quantitativi aggiuntivi per conto di altri (quadro della nazione guida). La Commissione propone pertanto, nel contesto dell'EDIP, **una proroga della deroga temporanea alla direttiva 2009/81/CE**, come previsto dal regolamento ASAP. In virtù di questa "clausola di solidarietà industriale", gli Stati membri potrebbero beneficiare dei contratti di altri Stati membri, ridurre gli oneri amministrativi (nonché quelli industriali) e ottenere equipaggiamenti con termini di consegna ridotti.

In quarto luogo, per agevolare le acquisizioni dall'EDTIB, gli Stati membri potrebbero chiedere sostegno nell'ambito degli strumenti dell'UE esistenti, quali lo strumento di sostegno tecnico²², per lo **sviluppo delle capacità amministrative** e per l'**attuazione delle riforme pertinenti**. In particolare, gli organismi nazionali per gli appalti degli Stati membri potrebbero chiedere sostegno per la semplificazione delle procedure di appalto, la riorganizzazione delle strutture di governance, gli scambi di informazioni, l'istruzione e la formazione, con l'obiettivo di migliorare l'acquisizione congiunta nell'Unione. L'AED sosterrà ulteriormente questo rafforzamento delle capacità amministrative fornendo forum per la condivisione delle buone pratiche e prevedendo ulteriori azioni di cooperazione nell'ambito della sua rete di esperti in materia di acquisizioni nel settore della difesa.

Come nel caso degli appalti collaborativi, è essenziale che la Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia siano in grado di misurare i progressi compiuti insieme agli Stati membri, derivanti dalla presente strategia, sulla base dei dati forniti dagli Stati membri.

I maggiori investimenti nel settore della difesa raggiungeranno il loro obiettivo solo attraverso il rafforzamento della cooperazione, quale condizione preliminare per superare le persistenti inefficienze. Per conseguire una resilienza commisurata al livello di minaccia, gli Stati membri dovrebbero sfruttare appieno le opportunità offerte dall'EDTIB cooperando in ogni aspetto degli investimenti e delle acquisizioni. Due indicatori possono servire a misurare i progressi derivanti dall'attuazione della presente strategia.

In primo luogo, tra il 2017 e il 2023 il mercato della difesa dell'UE è cresciuto del 64 %, mentre gli scambi commerciali tra gli Stati membri nel settore della difesa sono aumentati

²² Regolamento (UE) 2021/240, del 10 febbraio 2021, che istituisce uno strumento di sostegno tecnico (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 1).

solo marginalmente e rappresentano ora solo il 15 % del valore totale del mercato della difesa dell'UE²³. Tale tendenza va invertita. Gli Stati membri sono invitati a garantire che, **entro il 2030, il valore degli scambi commerciali intra-UE nel settore della difesa rappresenti almeno il 35 % del valore del mercato della difesa dell'UE.**

Inoltre dati recenti indicano che dal 2022 quasi l'80 % degli investimenti degli Stati membri nel settore della difesa è stato realizzato con fornitori di paesi terzi, contro il 60 % circa di prima della guerra. Questa preoccupante tendenza, anche ammesso che sia giustificata da motivi di urgenza, può essere contrastata mediante una maggiore trasparenza e progressi concreti nella disponibilità e nei termini di consegna dei prodotti provenienti dall'EDTIB.

Nel perseguire l'ambizione condivisa insita nella presente strategia, gli Stati membri dovrebbero invertire la tendenza attuale e portare gradualmente il loro livello di acquisizioni dall'EDTIB innanzitutto al livello pre-bellico, per poi aumentarlo nella misura del possibile. **Gli Stati membri sono invitati a compiere progressi costanti verso l'obiettivo di destinare almeno il 50 % dei loro investimenti per appalti nel settore della difesa nell'UE entro il 2030 e almeno il 60 % entro il 2035²⁴.**

Invertendo le tendenze attuali e rispettando tali parametri di riferimento, si aumenterebbero concretamente la resilienza dell'Unione e la sicurezza dei nostri cittadini. L'ulteriore sostegno alla cooperazione europea apportato dall'EDIP e dal FED, nonché dai programmi successivi a partire dal 2028, associato a una forte volontà politica e a un forte impegno degli Stati membri, rende tali parametri di riferimento realistici e realizzabili.

Azioni previste

Per aiutare gli Stati membri a investire di più, meglio, insieme e in Europa, la Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia:

- istituiranno una nuova **funzione di programmazione e acquisizione congiunte**, creando un consiglio per la prontezza industriale nel settore della difesa e un gruppo ad alto livello per l'industria europea della difesa con un ruolo consultivo.

La Commissione:

²³ I dati tratti dalle relazioni annuali del SEAE e dalla banca dati sulle esportazioni di armi degli Stati membri dell'UE forniscono informazioni utili sulle tendenze che interessano il mercato e l'industria europei della difesa. Essi consentono di misurare in particolare l'intensità dei flussi commerciali intra-UE, fornendo indicazioni sull'intensità sia delle acquisizioni transfrontaliere di prodotti finali sia dei flussi transfrontalieri nelle catene di approvvigionamento dell'EDTIB. Infatti, per quanto riguarda le acquisizioni nel settore della difesa da parte degli Stati membri, i dati sull'origine dei prodotti non sono raccolti in modo centralizzato. I servizi della Commissione, insieme al SEAE e all'AED, collaboreranno con gli Stati membri per sviluppare una metodologia che misuri la quota di acquisizioni dall'EDTIB rispetto alla quota di acquisizioni a beneficio di soggetti dei paesi terzi.

²⁴ Nell'ambito della comunicazione sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa, la Commissione ha segnalato, sulla base di una pubblicazione scientifica di D. Fiott (utilizzando i dati relativi alle importazioni/esportazioni del dipartimento di Stato statunitense), che tra il 2007 e il 2016 oltre il 60 % del bilancio europeo per le acquisizioni nel settore della difesa è stato speso per importazioni militari da paesi non UE. Come indicato nel riquadro 1, nel periodo compreso tra l'inizio della guerra di aggressione della Russia e il giugno 2023, il 78 % delle acquisizioni nel settore della difesa da parte degli Stati membri dell'UE è stato effettuato presso paesi terzi, con un'incidenza dei soli Stati Uniti pari al 63 % di tale quota.

- propone di **ampliare, nell'ambito dell'EDIP, la logica dell'EDIRPA** di sostenere la cooperazione nell'acquisizione di prodotti provenienti dall'EDTIB;
- propone di consentire, nell'ambito dell'EDIP, un **rapido riconoscimento reciproco della certificazione** in tempi di crisi;
- propone di mettere a disposizione degli Stati membri un nuovo quadro giuridico, la struttura per un **programma europeo di armamento (SEAP)**, per rafforzare la cooperazione in materia di difesa, in piena complementarità con il quadro PESCO;
- propone la graduale creazione di un **meccanismo europeo di vendite militari** volto a incoraggiare la disponibilità di materiali dell'UE in termini di tempo e di volume;
- propone, attraverso l'EDIP, l'avvio di **progetti europei di interesse comune in materia di difesa** per contribuire, a livello dell'UE, a garantire e proteggere il libero accesso dell'Unione e degli Stati membri a settori oggetto di contesa come quello informatico, spaziale, aereo e marittimo, e ad attuare le priorità di sviluppo delle capacità dell'UE.

Inoltre l'alto rappresentante:

- raccomanderà agli Stati membri partecipanti alla PESCO, nel contesto della revisione strategica della PESCO 2023-2025, di **rafforzare gli impegni più vincolanti in relazione all'EDTIB** (o di prendere in considerazione eventuali nuovi impegni) e di avvalersi dei progetti PESCO per realizzare l'ambizione della presente strategia.

3. GARANTIRE LA DISPONIBILITÀ: UN'EDTIB REATTIVA IN QUALSIASI CIRCOSTANZA E ORIZZONTE TEMPORALE

L'UE può già contare su un'EDTIB complessivamente competitiva e di livello mondiale. Tuttavia, in un contesto geopolitico profondamente mutato, in cui l'UE e i suoi Stati membri devono assumersi la responsabilità della sicurezza dei loro cittadini, collaborare con un'EDTIB più reattiva e più resiliente è più importante che mai. Si tratta di creare le condizioni affinché l'industria dell'UE possa soddisfare la domanda degli Stati membri in termini di tempo e di portata. Mentre gli Stati membri sono responsabili di trasmettere ordinativi vincolanti e a lungo termine che garantiscano la necessaria prevedibilità del mercato per l'industria della difesa, la Commissione è pronta a esercitare le sue prerogative e a utilizzare i programmi pertinenti per sostenere tale sforzo.

3.1. Sostenere una risposta più rapida e un adattamento versatile alle esigenze urgenti

Come chiaramente emerso a seguito dell'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina, la sicurezza dell'Unione e la sua capacità di sostenere efficacemente i suoi partner dipendono dalla capacità di mobilitare rapidamente materiali di difesa. Poiché è probabile che il livello di minaccia rimarrà elevato nel prossimo futuro, l'EDTIB deve essere in grado di fornire quanto necessario, nelle quantità e nei luoghi giusti e al momento giusto. A tal fine l'EDTIB deve introdurre un cambio di paradigma e assumere maggiori rischi per essere più reattiva alle esigenze di tutti gli Stati membri.

La mobilitazione dell'EDTIB dovrebbe essere effettuata al fine di aumentare la resilienza e la sicurezza dell'approvvigionamento in tutta Europa, tenendo pienamente conto delle esigenze specifiche degli Stati membri che sono oggettivamente i più direttamente esposti al rischio di concretizzazione delle minacce militari convenzionali. Ciò richiede anche di

affrontare le strozzature che impediscono la circolazione rapida, efficiente e senza ostacoli dei materiali e delle capacità di difesa attraverso ulteriori investimenti nella mobilità militare.

L'UE accompagnerà questo cambiamento di mentalità e contribuirà a ridurre i rischi legati agli sforzi dell'industria della difesa, al fine di rafforzarne la prontezza sostenendo l'espansione della capacità produttiva dell'UE, nei settori individuati collettivamente dagli Stati membri e dalla Commissione, con particolare attenzione alle PMI e alle piccole imprese a media capitalizzazione. A tal fine **la Commissione propone di ampliare la logica di intervento del programma ASAP**, al di là delle munizioni e dei missili terra-terra, affinché l'UE sia in grado di accelerare gli investimenti produttivi nell'EDTIB per i prodotti maggiormente necessari. Il sostegno finanziario dell'UE dovrebbe prevedere un aumento del volume di produzione dei materiali di difesa pertinenti, contribuire a ridurre i termini di consegna e affrontare potenziali strozzature e fattori che potrebbero ritardarne o impedirne l'approvvigionamento e la produzione. Nella misura del possibile, tale sostegno finanziario dovrebbe altresì incoraggiare i partenariati industriali transfrontalieri e la collaborazione delle imprese interessate in uno sforzo industriale congiunto, nel pieno rispetto delle pertinenti norme finanziarie e in materia di concorrenza.

Tuttavia il sostegno all'espansione richiede anche di affrontare le conseguenze industriali di un rallentamento una volta soddisfatta l'impennata della domanda. Investendo ora nello sviluppo di **strutture costantemente disponibili e nella possibile riconversione delle linee di produzione civile**, si contribuirebbe alla sicurezza dei cittadini dell'Unione, preservando nel contempo la flessibilità della capacità produttiva dell'EDTIB e la sua competitività globale.

La Commissione contribuirà, attraverso l'EDIP, allo sviluppo di capacità industriali di riserva costantemente disponibili, che consentano la flessibilità necessaria per un'espansione in risposta a impennate urgenti della domanda. Ciò sarebbe particolarmente opportuno laddove gli Stati membri individuassero carenze critiche di approvvigionamento.

Sarà possibile prevedere il finanziamento, ad esempio, delle macchine utensili e dei costi del personale pertinenti per garantire che, in caso di grave crisi, l'EDTIB possa produrre in massa ciò che è necessario in un breve lasso di tempo, avendo aumentato la disponibilità di capacità di produzione, modernizzando nel contempo, ove possibile, le tecnologie di produzione. In tal modo si garantirà un'espansione immediata in caso di necessità.

La Commissione vaglierà inoltre, insieme agli Stati membri, misure volte a mobilitare rapidamente le linee di produzione dell'industria civile a fini di produzione per la difesa e a garantire che in tali scenari sia disponibile la necessaria forza lavoro qualificata (ad esempio preparando il personale in termini di nulla osta di sicurezza e formazione). Queste soluzioni pratiche efficaci consentiranno alla produzione dell'EDTIB di essere pronta ad adattarsi senza indugio a una fluttuazione della domanda espressa dagli Stati membri.

Riquadro 3. A favore di una maggiore reattività: conseguire la produzione di massa di droni pertinenti per la difesa nel contesto degli sforzi in corso per sfruttare il loro potenziale

I sistemi senza equipaggio svolgono un ruolo decisivo nei settori aereo, marittimo e terrestre del teatro bellico in Ucraina, essendo ampiamente utilizzati per ricognizione e intelligence, sostegno di fuoco e anche come attuatori. Si stima che l'Ucraina utilizzi

fino a 10 000 droni aerei al mese sul campo di battaglia, producendo 40 000 nuovi droni al mese.

Nella maggior parte dei casi si tratta di materiali di consumo a basso costo, spesso di droni civili commerciali riconvertiti, in grado di distruggere materiali molto più costosi. Pur non riducendo i casi d'uso di un'ampia gamma di droni militari per impieghi speciali, si sono dimostrati di notevole valore tattico e strategico.

Sebbene dal 2017 il FED e i suoi precursori sostengano finanziariamente le azioni di R&S nel settore della difesa in relazione ai sistemi senza equipaggio, lo sviluppo di una capacità per espandere rapidamente e conseguire la **produzione di massa di tali equipaggiamenti può essere considerato un elemento chiave della prontezza dell'UE alla difesa** nei conflitti ad alta intensità. Ciò potrebbe essere oggetto di azioni nell'ambito del futuro EDIP, e qualsiasi dipendenza critica o strozzatura dovrebbe essere individuata ed eliminata. Nell'ambito dell'EDIRPA è inoltre possibile sostenere l'acquisizione congiunta di droni o di capacità di contrasto dei sistemi aerei senza pilota.

Anche i sistemi di aeromobili senza equipaggio figurano tra le esigenze prioritarie dell'Ucraina che potrebbero essere sostenute attraverso lo strumento europeo per la pace, in coordinamento con i lavori intrapresi nel contesto delle coalizioni di capacità del gruppo di contatto per la difesa dell'Ucraina.

Il 29 novembre 2022 la Commissione ha adottato una **strategia europea 2.0 per i droni**, nell'ambito della quale sono in corso di attuazione diverse azioni faro. Oltre ai finanziamenti per le pertinenti azioni di R&S nell'ambito del programma Orizzonte Europa e del FED, sono state avviate altre azioni: in primo luogo, inviti coordinati che combinano finanziamenti provenienti dagli strumenti dell'UE e prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) a sostegno di un nuovo progetto faro sulle "tecnologie dei droni"; in secondo luogo, l'elaborazione di una tabella di marcia strategica per le tecnologie dei droni per individuare i settori prioritari per stimolare la ricerca e l'innovazione, ridurre le dipendenze strategiche attuali ed evitare che ne emergano di nuove, o l'istituzione di una rete dell'UE di centri di prova dei droni a uso civile e di difesa al fine di agevolare gli scambi tra il settore civile e il settore della difesa.

Per sostenere ulteriormente la versatilità dell'EDTIB, la Commissione propone la creazione, nell'ambito dell'EDIP, di un **fondo per accelerare la trasformazione delle catene di approvvigionamento della difesa (FAST)**. Il fondo mirerà ad **agevolare l'accesso al finanziamento mediante strumenti di debito e/o di capitale per le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione** che industrializzano tecnologie di difesa e/o fabbricano prodotti per la difesa o che hanno piani imminenti per accedere a tali attività. Il FAST potrebbe consentire di moltiplicare il bilancio assegnato all'iniziativa dall'EDIP in prestiti o investimenti azionari.

Mobilitando ulteriori investimenti pubblici e privati a sostegno dell'EDTIB, il FAST rafforzerà la resilienza delle catene del valore dell'industria della difesa dell'Unione. L'iniziativa dovrebbe inoltre contribuire a sostenere lo sviluppo di un ecosistema di investitori focalizzati sulle fasi di crescita, che investano in fornitori critici nel settore della difesa e sostengano l'espansione di imprese innovative in tale settore.

3.2. Perseguire l'avanguardia tecnologica nel settore della difesa

Oltre a garantire la capacità dell'UE di rispondere in termini di produzione alle emergenze in materia di sicurezza, è altrettanto importante che l'Europa rimanga all'avanguardia

dell'innovazione. È più che mai necessario un impegno costante in materia di R&S per mantenere la competitività dell'EDTIB a lungo termine, in particolare in termini di disponibilità a sfruttare appieno il potenziale dell'eccellenza dei suoi scienziati, ingegneri e innovatori. A breve termine, il conseguimento di progressi tecnologici aiuterebbe anche ad affrontare le sfide attuali, compresa la guerra in corso in Ucraina.

3.2.1. *Sostenere l'innovazione e realizzare il potenziale di difesa delle PMI*

Incoraggiando e sostenendo una cooperazione più strutturata e sistematica in tutta l'UE, il FED ha spianato la strada verso un'EDTIB più innovativa e verso l'apertura e l'uropeizzazione delle catene di approvvigionamento. Tuttavia è essenziale aumentare ulteriormente l'ambizione dell'UE di promuovere efficacemente l'innovazione nel settore della difesa e l'emergere di nuovi attori nelle catene di approvvigionamento della difesa. Il settore deve sfruttare appieno i cicli di innovazione civile più rapidi per le tecnologie potenzialmente a duplice uso al fine di mantenere la propria competitività e garantire il vantaggio militare sul campo di battaglia.

Affinché il settore rimanga competitivo, la capacità di sviluppare in modo autonomo prodotti per la difesa innovativi deve essere favorita anche dal sostegno alla ricerca su capacità di difesa adeguate alle esigenze future, comprese le tecnologie dirompenti. Queste ultime possono avere un effetto profondamente trasformativo sulle forze armate degli Stati membri e fornire un vantaggio operativo critico. A tal fine l'UE deve cercare di offrire alle imprese innovative, in particolare start-up, PMI, piccole imprese a media capitalizzazione e organizzazioni di ricerca e tecnologia (ORT), **cicli di finanziamento più flessibili, più rapidi e più snelli e facilitare migliori collegamenti con gli utilizzatori finali militari e gli investitori.**

In tale contesto, il sistema UE di innovazione nel settore della difesa (EUDIS), sviluppato nell'ambito del FED con un bilancio di 2 miliardi di EUR²⁵, proporrà nell'ambito del presente QFP servizi di sostegno all'innovazione per singole entità, anche attraverso l'incontro con investitori, partner e utilizzatori finali, e rafforzerà il sostegno alla sperimentazione e alla convalida di prodotti e tecnologie innovativi. Si adopererà per ridurre la burocrazia, in particolare per le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione, vagliando, ad esempio, l'introduzione di **inviti costantemente disponibili** a presentare progetti e modalità per sostenere, se del caso, il trasferimento di tecnologie promettenti dalla società civile alla difesa.

La cooperazione continua e intensa tra la Commissione europea (EUDIS) e l'AED (polo di innovazione nel settore della difesa) consente agli innovatori nel settore della difesa di sfruttare appieno le misure di sostegno ad hoc dell'UE, compresi gli orientamenti sui requisiti in materia di capacità degli utilizzatori finali militari e le opportunità di collegarsi all'ambiente europeo della difesa. Su base annuale, l'EUDIS, in stretta collaborazione con il polo di innovazione nel settore della difesa, sostiene fino a 400 start-up e PMI innovative per aiutarle a superare le tradizionali barriere all'ingresso.

Previa consultazione dell'AED (polo di innovazione nel settore della difesa), i servizi della Commissione sosterranno hackathon in cui giovani ingegneri e start-up si riuniranno per competere nel trovare la soluzione migliore ai problemi concreti sul campo di battaglia, a cominciare dalle sfide incontrate sul campo dalle forze armate ucraine. Per sostenere

²⁵ 1,46 miliardi di EUR di bilancio provenienti dal FED e 500 milioni di EUR provenienti da altre fonti pubbliche e private.

ulteriormente la base industriale e tecnologica di difesa ucraina, un **ufficio UE per l'innovazione a Kiev** fungerà da ponte tra le start-up e gli innovatori dell'UE e l'industria e le forze armate ucraine e contribuirà a trasmettere i progressi tecnologici che possono avere un impatto sul campo di battaglia.

Riquadro 4. Le PMI: già al centro degli sforzi dell'UE a sostegno della difesa industriale

In quanto attori agili, le PMI svolgono un ruolo sempre più importante come fornitori di tecnologie dirompenti e di innovazione nell'ambiente della difesa. La Commissione ha pertanto adottato misure per sostenere un contributo più attivo delle PMI alla R&S nel settore della difesa dell'UE, in particolare fornendo **inviti specifici del FED destinati alle PMI** e incoraggiandone nel contempo la partecipazione a tutti gli altri progetti. La cooperazione transfrontaliera che coinvolge le PMI è uno dei criteri di aggiudicazione del programma del FED e gli incentivi finanziari si applicano in base al livello di partecipazione delle PMI alle azioni di sviluppo.

A seguito degli inviti del FED per il 2021 e il 2022, sono stati assegnati 354 milioni di EUR a 511 PMI, pari rispettivamente al 20 % dei finanziamenti e al 40 % dei partecipanti. Negli inviti del FED per il 2023, la partecipazione delle PMI ha rappresentato circa il 50 % del numero totale di entità, richiedendo il 30 % dell'importo totale della sovvenzione. **Per il periodo 2023-2027 si stima che il FED dovrebbe finanziare le PMI con un importo massimo di 840 milioni di EUR.**

Nel 2022 il FED ha stanziato 224 milioni di EUR per l'innovazione nel settore della difesa e il sostegno alle PMI nell'ambito dell'EUDIS, comprese attività specifiche quali le sfide tecnologiche. Le misure dell'EUDIS sono ulteriormente sviluppate e attuate per sostenere le PMI durante tutto il loro ciclo di crescita. Un traguardo fondamentale è stato raggiunto nel gennaio 2024 con l'avvio di uno **strumento di capitale proprio per la difesa al fine di investire**, insieme al Fondo europeo per gli investimenti, parte del Gruppo BEI, **fino a 500 milioni di EUR in promettenti PMI del settore della difesa per accompagnare la loro crescita**. Nel 2024 si prevede l'introduzione di un acceleratore nel settore della difesa e saranno organizzate attività di incontro con gli investitori.

3.2.2. *Aiutare i progetti del FED a diventare una realtà tangibile dopo la fase di R&S*

Con oltre 1 miliardo di EUR all'anno nel periodo 2021-2027, il FED è già un potente strumento per promuovere la cooperazione industriale nel settore della difesa e incentivare la ricerca e lo sviluppo transfrontalieri nel settore della difesa, contribuendo a rafforzare le catene del valore industriali europee della difesa²⁶.

²⁶ In tre anni sono stati avviati oltre 145 progetti che coinvolgono 2 618 partecipanti; tali progetti costituiscono la spina dorsale dell'ecosistema industriale della difesa dell'UE, che attualmente si occupa di un'ampia gamma di capacità e tecnologie di difesa all'avanguardia. Le cooperazioni coinvolgono organizzazioni di ricerca (609 partecipanti), PMI (826 partecipanti), entità più grandi (1 113 partecipanti), enti pubblici (456 partecipanti) e istituti di istruzione superiore (230 partecipanti), che insieme costituiscono l'EDTIB del futuro.

Tuttavia, dopo le fasi di ricerca e sviluppo iniziale, le collaborazioni raggiungono un "divario di commercializzazione" nella fase di prototipazione, in cui il livello richiesto di coinvolgimento degli Stati membri diventa notevolmente più elevato.

Inoltre requisiti operativi e politiche industriali nazionali divergenti potrebbero indurre le imprese del settore della difesa a porre fine alla cooperazione una volta terminata l'azione del FED. Per evitare che ciò accada, le azioni di cooperazione nel settore della difesa inizialmente sostenute dal FED e che hanno raggiunto la fase di prototipo, sulla base di requisiti funzionali comuni e armonizzati, potrebbero necessitare di un **sostegno costante all'industrializzazione**.

La struttura per un programma europeo di armamento e l'ampliamento della logica dell'EDIRPA saranno fondamentali per massimizzare la diffusione dei progetti derivanti dal FED. Inoltre l'EDIP fornirà **sovvenzioni rimborsabili per azioni specifiche** connesse alla produzione e alla commercializzazione di prototipi, in particolare quelli derivanti dal FED.

Per colmare con successo il "divario di commercializzazione" dopo la fase di R&S dei progetti collaborativi, è anche necessario che gli Stati membri interessati concordino, al momento del raggiungimento della fase di prototipo, le condizioni per l'esportazione dei prodotti risultanti da uno sviluppo congiunto. Considerando il riesame in corso della posizione comune 2008/944/PESC dell'UE sul controllo delle esportazioni di armi, la Commissione, di concerto con l'alto rappresentante, rinnova l'invito²⁷ agli Stati membri a vagliare i possibili modi in cui razionalizzare le pratiche di controllo delle esportazioni di armi ed evolvere gradualmente verso una loro maggiore convergenza, specie per quanto riguarda le capacità di difesa risultanti da uno sviluppo congiunto. Allo stesso scopo, gli Stati membri dovrebbero anche scambiare le migliori pratiche relative alle norme sul controllo delle esportazioni per le capacità risultanti da uno sviluppo congiunto.

Inoltre la Commissione adotterà misure per agevolare i trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa nell'ambito di progetti finanziati dall'UE e cercherà di semplificare la gestione delle condizioni e dei processi di concessione delle licenze di trasferimento, in particolare introducendo clausole sui trasferimenti nel modello di convenzione di sovvenzione in questione al fine di limitare il ricorso ai certificati di utente finale.

Diversi elementi impediscono attualmente un'attuazione corretta ed efficace della direttiva 2009/43/CE, ostacolando il pieno sfruttamento dei relativi benefici sul mercato della difesa. La Commissione effettuerà una **valutazione della direttiva entro la fine del 2025** per analizzare meglio le sfide esistenti che impediscono attualmente la sua attuazione efficace.

3.3. Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a livello dell'UE

La resilienza è un prerequisito necessario per la prontezza e la competitività dell'EDTIB.

L'UE ha già sviluppato strumenti e quadri per aumentare la resilienza e la prontezza industriale al fine di affrontare future situazioni di crisi, anche nel quadro dell'AED²⁸.

²⁷ Comunicazione sul contributo della Commissione alla difesa europea, COM(2022) 60 final.

²⁸ Ad esempio, nel 2013 gli Stati membri dell'UE hanno adottato un accordo quadro sulla sicurezza dell'approvvigionamento. Tale quadro doveva essere attuato mediante l'istituzione di codici di condotta o modalità di attuazione e nel 2014 il comitato direttivo dell'AED ha adottato un codice di condotta sulla definizione delle priorità.

Tuttavia tali misure non sono disponibili o gli Stati membri le applicano solo in misura limitata per sostenere l'EDTIB. **Sarà pertanto istituito un regime di sicurezza dell'approvvigionamento a livello dell'UE** che garantisca una maggiore resilienza e, allo stesso modo, offra un vantaggio competitivo per l'EDTIB e le catene di approvvigionamento della difesa dell'UE. Garantendo un livello di sicurezza dell'approvvigionamento che i concorrenti esterni non possono offrire, le catene di approvvigionamento della difesa dell'UE potrebbero beneficiare di un "dividendo di fiducia" da parte degli Stati membri.

3.3.1. Maggiore sicurezza dell'approvvigionamento per massimizzare il potenziale di difesa del mercato interno

Nell'ambito dell'EDIP, la Commissione propone di istituire un **regime modulare e graduale di sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE** per rafforzare la solidarietà e l'efficacia in risposta alle tensioni lungo le catene di approvvigionamento o alle crisi di sicurezza e consentire l'individuazione tempestiva di potenziali strozzature. Sono proposte diverse serie di misure per affrontare due tipi di crisi:

- crisi di approvvigionamento, in cui le carenze di componenti civili o a duplice uso oppure di materie prime **minacciano gravemente la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa**. In tal caso, dopo l'attivazione da parte del Consiglio di uno "**stato di crisi**", un pacchetto di strumenti garantirà l'approvvigionamento dei componenti e/o delle materie prime interessati per le catene di approvvigionamento della difesa, anche, ove necessario e giustificato dall'interesse pubblico generale, garantendo la priorità rispetto ad alcune o a tutte le forniture civili (**ordinativi classificati come prioritari**);
- **crisi di approvvigionamento** che sono direttamente legate all'esistenza di una **crisi di sicurezza** all'interno dell'Unione o nel suo vicinato. Per far fronte a tali scenari, il Consiglio dovrebbe avere la possibilità di attivare un **secondo livello superiore dello stato di crisi per ricorrere a misure necessarie e proporzionate alla risoluzione della crisi** (concentrandosi principalmente sull'approvvigionamento di prodotti specificamente progettati per uso militare).

Per sostenere l'uso efficace, efficiente e proporzionato di questo quadro di crisi a due livelli, la Commissione propone di effettuare **un'identificazione e un monitoraggio dei prodotti critici per determinate catene di approvvigionamento della difesa**, da individuare insieme agli Stati membri nel quadro del consiglio per la prontezza industriale nel settore della difesa.

Sulla base del quadro attualmente disponibile in altri settori e delle attività strategiche chiave dell'AED, l'identificazione e il monitoraggio si baseranno principalmente su informazioni accessibili al pubblico e, solo se necessario, sui dati forniti dalle imprese (fatte salve le garanzie di sicurezza nazionale degli Stati membri).

3.3.2. Consentire la costituzione di scorte strategiche e ridurre i relativi rischi

Per ridurre ulteriormente i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento dell'EDTIB, come obiettivo a lungo termine la Commissione prenderà in considerazione la possibilità di **finanziare la costituzione di scorte strategiche da parte dell'industria dei componenti di base**, quali componenti elettronici e materie prime utilizzati

trasversalmente nei sistemi di difesa²⁹. La creazione di tali scorte consentirebbe di ridurre i costi, in caso di grandi ordinativi, e di contenere l'inflazione dei prezzi derivante dall'impennata della domanda durante una crisi.

Nell'ambito dell'EDIP, la Commissione propone un **test pilota preliminare su piccola scala**, consentendo di sostenere la creazione di scorte strategiche. Tale sistema integrerà il meccanismo di definizione delle priorità per i tempi di crisi, garantendo che quest'ultimo rimanga un'opzione di ultima istanza. A tale riguardo potrebbero essere presi in considerazione anche i lavori in corso sulle misure di resilienza e prontezza nell'ambito del piano d'azione sulla mobilità militare 2.0, anche attraverso i progetti PESCO esistenti sulla mobilità militare e una rete di poli logistici.

3.3.3. *Individuare in anticipo e affrontare le dipendenze più strategiche*

L'eccessiva dipendenza da tecnologie fondamentali per il settore della difesa ostacola la libertà d'azione delle forze armate degli Stati membri e ha un potenziale impatto negativo sulla competitività dell'EDTIB, a causa delle restrizioni associate.

La Commissione ha già istituito l'**osservatorio dell'UE sulle tecnologie critiche**³⁰ per individuare le dipendenze ed elaborare tabelle di marcia tecnologiche per attenuarle. La prima relazione classificata è stata appena trasmessa agli Stati membri. Un potenziamento dell'osservatorio consentirà un'individuazione più rapida delle dipendenze e il monitoraggio delle catene di approvvigionamento e creerà una panoramica delle criticità. Finora sono stati avviati i lavori con un sottoinsieme di componenti a semiconduttori elettrici, elettronici ed elettromeccanici (EEE) e di tecnologie di sistemi autonomi.

Parallelamente si cercherà un reciproco arricchimento tra i programmi di lavoro di altri strumenti dell'Unione, quali il FED e l'iniziativa "Chip per l'Europa", per attenuare le dipendenze individuate e garantire che l'EDTIB disponga di tecnologie e prodotti abilitanti industriali nel settore della difesa, quali chip affidabili, a sostegno della sua prontezza.

La Commissione sostiene inoltre gli Stati membri dell'UE, in particolare le loro autorità regionali e locali, attraverso lo strumento di sostegno tecnico³¹, fornendo assistenza tecnica su misura per progettare e attuare riforme volte a promuovere la sicurezza economica e tecnologica e la competitività e a rafforzare la resilienza delle catene di approvvigionamento negli Stati membri.

Azioni previste

Per garantire la disponibilità sulla base di un'EDTIB più reattiva su tutti gli orizzonti temporali, la Commissione:

- propone di **ampliare, nell'ambito dell'EDIP, la logica di intervento dell'ASAP** al di là delle munizioni e dei missili e di integrarla con lo sviluppo di **strutture costantemente disponibili** e la possibile **riconversione delle linee di produzione civile**;

²⁹ A tale riguardo, la Commissione valuterà la possibilità di fare affidamento sugli strumenti sviluppati nell'ambito della normativa sulle materie prime critiche (COM(2023) 160 final).

³⁰ Tabella di marcia relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa, Strasburgo, 15.2.2022 (COM(2022) 61 final).

³¹ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_it

- elaborerà, insieme all'alto rappresentante e agli Stati membri, una proposta politica per **sostenere la produzione di droni** all'interno dell'UE o eventualmente congiuntamente con l'Ucraina mobilitando gli strumenti pertinenti;
- propone, nell'ambito dell'EDIP, la creazione di un **fondo per accelerare la trasformazione delle catene di approvvigionamento della difesa (FAST)**. Questo nuovo strumento finanziario sosterrà le PMI attraverso il finanziamento tramite strumenti di debito e/o di capitale;
- fornirà un **sostegno costante all'industrializzazione** delle azioni di cooperazione nel settore della difesa inizialmente sostenute dal FED, mediante sovvenzioni rimborsabili nel quadro dell'EDIP;
- propone l'istituzione di un **regime modulare e graduale di sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE** per rafforzare la solidarietà e l'efficacia in risposta alle tensioni lungo le catene di approvvigionamento o alle crisi di sicurezza e consentire l'individuazione tempestiva di potenziali strozzature.

L'UE:

- aprirà un **ufficio per l'innovazione a Kiev** per garantire l'incontro tra le start-up e gli innovatori dell'Unione e l'industria e le forze armate ucraine.

4. FINANZIARE L'AMBIZIONE DELL'UNIONE IN MATERIA DI PRONTEZZA INDUSTRIALE ALLA DIFESA

Per riuscire a conseguire l'obiettivo di attuare una nuova ambizione in materia di prontezza industriale nel settore della difesa a livello dell'UE, la presente strategia dovrebbe essere accompagnata da un forte aumento dei finanziamenti, commisurato alla sfida che ci troviamo ad affrontare.

La proposta di regolamento che istituisce l'EDIP, unitamente alla presente strategia, prevede **un bilancio di 1,5 miliardi di EUR** per investimenti nella prontezza industriale dell'EDTIB alla difesa.

Questo dovrebbe essere integrato da importi aggiuntivi per lo sviluppo della base industriale e tecnologica di difesa ucraina e per la sua più stretta integrazione con l'EDTIB e con il mercato dei materiali di difesa dell'Unione. Inoltre le esigenze immediate di difesa dell'Ucraina richiedono finanziamenti aggiuntivi per l'acquisizione di materiale militare a sostegno dell'esercizio del suo diritto di autodifesa. Se il Consiglio dovesse adottare una decisione PESC a norma dell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea (TUE) su proposta dell'alto rappresentante di trasferire all'Unione le disponibilità liquide straordinarie dei depositari centrali di titoli dovute alle entrate straordinarie e inattese derivanti dai beni sovrani russi bloccati, tale sostegno supplementare potrebbe essere ricavato da tali entrate, in linea con gli obiettivi della PESC dell'Unione. Qualora dovessero diventare disponibili, tali risorse aggiuntive potrebbero aumentare la capacità finanziaria dello strumento europeo per la pace per l'acquisizione di materiali militari a sostegno dell'Ucraina, o di qualsiasi altro strumento dell'Unione. **In altre parole, ciò comporterebbe l'utilizzo dei proventi straordinari dei beni russi congelati per acquistare congiuntamente materiali militari per l'Ucraina.**

Nelle modalità e nei tempi consentiti dalle esigenze immediate di difesa dell'Ucraina, alcuni importi potrebbero essere prelevati da tali disponibilità liquide straordinarie anche ai fini dello sviluppo a medio e lungo termine della base industriale e tecnologica di difesa

ucraina, beneficiando delle disposizioni di cui alla proposta di regolamento che istituisce l'EDIP, nonché per le esigenze di bilancio generali dell'Ucraina per la ripresa e la ricostruzione.

Data l'entità degli sforzi necessari per garantire la prontezza industriale alla difesa in tutta l'Unione, tale bilancio deve essere considerato un ponte, di portata limitata, verso il prossimo quadro finanziario pluriennale. Visto che le sfide in materia di sicurezza cui deve far fronte l'Europa continueranno probabilmente a persistere, è importante che il **prossimo QFP includa un'ambiziosa dotazione finanziaria per la difesa** con bilanci pertinenti per i successori del FED e dell'EDIP per il periodo a partire dal 2028.

La presente strategia richiede una rinnovata ambizione nell'attuale QFP attraverso l'EDIP e un bilancio rafforzato a sostegno delle industrie della difesa per il prossimo QFP. Tuttavia, tenuto conto del cambiamento del paradigma di sicurezza derivante dal forte aumento delle minacce regionali e globali, che rappresentano sfide potenzialmente esistenziali in materia di sicurezza per l'Unione e i suoi Stati membri, nonché del fatto che il prossimo QFP inizierà solo nel 2028, è necessario avviare una discussione sulla quantificazione del fabbisogno di finanziamenti dell'UE per la prontezza industriale alla difesa, che siano commisurati a questo cambiamento del paradigma di sicurezza, e su come garantire tale finanziamento adeguato. Ciò richiede un vaglio congiunto con gli Stati membri, in un breve lasso di tempo, al fine di valutare le esigenze e le opzioni da promuovere attraverso gli strumenti disponibili, quali un EDIP e un EPF rafforzati finanziariamente, acquisizioni congiunte su vasta scala nel settore della difesa per l'Ucraina e per gli Stati membri, un'espansione industriale massiccia e più rapida della base industriale di difesa dell'UE e l'avvio di progetti faro in materia di difesa per proteggere il libero accesso alle zone dell'UE oggetto di contesa.

5. INTEGRARE UNA CULTURA DELLA PRONTEZZA ALLA DIFESA, ANCHE IN TUTTE LE POLITICHE DELL'UE

L'industria europea della difesa contribuisce in modo determinante alla resilienza, alla sicurezza e alla sostenibilità sociale. Non vi sarà prosperità economica senza pace nel continente e il ruolo dell'EDTIB a tale riguardo deve essere pienamente riconosciuto nel contesto normativo e nelle politiche dell'Unione. L'EDTIB costituisce inoltre un ecosistema aerospaziale e di difesa unico e critico, i cui attori chiave contribuiscono anche alle tecnologie che sono al centro della transizione verde.

È pertanto fondamentale garantire che l'EDTIB goda di un livello di accesso ai finanziamenti commisurato al livello degli investimenti necessari, operi in un contesto normativo adeguato e sia sufficientemente attraente per le giovani generazioni e per i migliori talenti.

5.1. Agevolare l'accesso ai finanziamenti

Garantire un accesso sufficiente ai finanziamenti e mobilitare gli investimenti pubblici per il settore della difesa dell'UE è fondamentale, data l'impellente necessità di stimolare gli investimenti in questo ecosistema. È pertanto indispensabile coinvolgere il settore finanziario. A tal fine la Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia, se del caso, collaboreranno con gli Stati membri, l'industria e il settore finanziario per migliorare l'accesso dell'EDTIB ai finanziamenti sia pubblici che privati.

5.1.1. Accesso ai finanziamenti privati

L'EDTIB si trova ad affrontare ostacoli persistenti nell'accesso ai finanziamenti, in particolare quelli privati. Secondo un recente studio della Commissione³², le PMI che operano nel settore della difesa incontrano maggiori ostacoli nell'accesso ai finanziamenti rispetto alle imprese attive in altri settori. Nel periodo 2021-2022 due terzi delle imprese consultate si sono astenuti dal chiedere finanziamenti tramite capitale e quasi il 50 % si è astenuto dal chiedere finanziamenti tramite debito, in netto contrasto con la media del 6,6 % tra le PMI dell'UE nello stesso periodo.

Al fine di promuovere l'accesso del settore ai finanziamenti, la Commissione e l'AED, insieme agli Stati membri, prenderanno l'iniziativa di stabilire un contatto con banche e investitori per un **dialogo ad alto livello** al fine di discutere l'intensificazione della loro partecipazione, individuare le difficoltà e trovare modi per stimolare l'impegno del settore privato a sostegno degli investimenti nel settore della difesa.

La disponibilità dei soggetti finanziari a dialogare con l'industria della difesa sembra essere influenzata dalle specificità del mercato della difesa (tra cui la complessità delle acquisizioni o le difficoltà che incontrano nel valutare le esatte implicazioni delle convenzioni internazionali esistenti in materia di armi) o dalle ipotesi relative ai fattori ambientali, sociali e di governance (ESG).

Nell'ambito del quadro della finanza sostenibile dell'UE, **nessuna norma dell'UE, o norma prevista dall'UE, ostacola gli investimenti privati nell'industria della difesa**. I servizi della Commissione, se del caso insieme all'ESMA, forniranno orientamenti sull'applicazione del quadro della finanza sostenibile dell'UE nel settore della difesa. In stretta cooperazione con l'AED, la Commissione rafforzerà il dialogo tra il settore della difesa e quello finanziario e contribuirà a sostenere l'industria nell'aumentare la trasparenza. La Commissione si adopererà inoltre per un migliore riconoscimento della sovranità, della resilienza e della sicurezza dell'UE, in particolare nel quadro della finanza sostenibile dell'UE. La rete di esperti governativi in materia di ESG, gestita dall'AED, è un esempio di piattaforma in cui la comprensione e la fiducia reciproche potrebbero essere ulteriormente sviluppate. In particolare, tale forum dovrebbe rafforzare l'interfaccia tra i ministeri della Difesa degli Stati membri e il settore finanziario.

Ciò consentirebbe azioni concrete per attenuare le attuali sfide dell'industria della difesa relative all'accesso ai finanziamenti, dal momento che le sinergie tra gli attori istituzionali e gli attori privati sui mercati dei capitali sono state identificate come fondamentali a tale riguardo.

Riquadro 5. Industria della difesa e quadro della finanza sostenibile dell'UE

L'industria della difesa dell'Unione contribuisce in modo determinante alla resilienza e alla sicurezza dell'Unione e, di conseguenza, alla pace e alla sostenibilità sociale. In tale contesto, il **quadro della finanza sostenibile** dell'UE è pienamente coerente con gli sforzi dell'Unione volti ad agevolare un accesso sufficiente dell'industria europea della difesa ai finanziamenti e agli investimenti. Esso **non impone alcuna limitazione al finanziamento del settore della difesa**.

³² "Access to equity financing for European defence SMEs" https://defence-industry-space.ec.europa.eu/study-results-access-equity-financing-european-defence-smes-2024-01-11_en?prefLang=it.

Le norme dell'UE in materia di informativa sulla sostenibilità e preferenze di sostenibilità si applicano trasversalmente a tutti i settori industriali e non sono limitate a un settore specifico. Finora la Commissione non ha pubblicato alcun tipo di "tassonomia sociale", né ha in programma di farlo. Ad eccezione delle armi soggette ai divieti previsti dalle convenzioni internazionali firmate dagli Stati membri, che sono pertanto considerate dall'UE incompatibili con la sostenibilità sociale, **l'industria della difesa migliora la sostenibilità**, dato il suo contributo alla resilienza, alla sicurezza e alla pace.

Analogamente, il fatto che specifiche attività industriali nel settore della difesa non siano state finora incluse nella tassonomia ambientale dell'UE **non pregiudica le prestazioni ambientali delle industrie della difesa e non dovrebbe pertanto incidere sul loro accesso ai finanziamenti**.

5.1.2. *Sfruttare appieno gli strumenti finanziari orizzontali dell'UE esistenti*

L'EDTIB può già beneficiare, in linea di principio, degli strumenti finanziari dell'UE esistenti, attuati tramite il programma InvestEU. Tuttavia le attuali politiche di prestito dei soggetti finanziari europei che attuano il programma InvestEU, compresi il Gruppo BEI e le banche e gli istituti nazionali di promozione, nonché delle istituzioni finanziarie internazionali, rappresentano un **grave ostacolo alla diffusione di tali strumenti finanziari** a sostegno del settore, oltre al potenziale finanziamento delle tecnologie a duplice uso.

Ciò è dimostrato dall'incapacità di attuare il "Fondo di potenziamento" dell'ASAP. **Modificare le loro politiche di prestito, in particolare quella del Gruppo BEI, costituisce pertanto una necessità e una priorità fondamentale** per garantire che il settore della difesa **abbia accesso agli strumenti finanziari dell'UE e possa beneficiarne appieno**. Tale modifica avrà anche effetti positivi a cascata, in quanto darà un segnale positivo importante al mercato finanziario e alle banche private.

Inoltre l'UE deve massimizzare le opportunità offerte dalle sinergie e dalle complementarità tra gli strumenti di finanziamento e le sovvenzioni. A tale riguardo, il futuro QFP dovrebbe cercare di ottimizzare ulteriormente le sinergie tra gli strumenti dell'UE, come indicato nel Libro bianco della Commissione sulle opzioni per stimolare gli investimenti nelle attività di R&S che riguardano tecnologie potenzialmente a duplice uso³³. Poiché la consultazione pubblica sul Libro bianco è attualmente in corso, il contenuto della presente strategia lascia impregiudicate le future azioni della Commissione in questo settore. Nell'attuale assetto è già possibile per la difesa attingere a cicli di innovazione civile più rapidi, se del caso, e viceversa, tenendo presente che alcune tecnologie utilizzate nelle piattaforme di difesa sono potenzialmente a duplice uso.

La Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia invitano gli organi direttivi del Gruppo BEI, e in particolare il consiglio di amministrazione della BEI, ad **adequare le esclusioni relative alla difesa nell'ambito delle politiche creditizie del gruppo BEI**, in linea con le priorità d'intervento e il diritto applicabile dell'UE. Ciò consentirebbe alla BEI di sostenere la produzione di materiali militari e, più in generale, l'industria europea della difesa, come recentemente richiesto anche dal Parlamento

³³ La Commissione europea, Libro bianco sulle opzioni per rafforzare il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo che riguardano tecnologie potenzialmente a duplice uso, Bruxelles, 24.1.2024 (COM(2024) 27 final).

europeo³⁴. Un accordo su una definizione comune di "tecnologie potenzialmente a duplice uso" tra la Commissione e il Gruppo BEI, sulla base dell'iniziativa strategica per la sicurezza europea e dello strumento di capitale proprio per la difesa, potrebbe contribuire a promuovere investimenti congiunti in tecnologie, prodotti e infrastrutture potenzialmente a duplice uso.

Tuttavia un simile passo, anche se accolto con favore, **non sarebbe sufficiente**. In virtù del mandato conferitole dall'articolo 309 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la BEI contribuisce allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno nell'interesse dell'Unione. L'industria della difesa è parte integrante del mercato interno. Per soddisfare le esigenze di finanziamento del settore e consentire la piena mobilitazione dei programmi di finanziamento dell'UE, compreso il programma InvestEU, a sostegno della prontezza alla difesa, **quest'anno la BEI dovrebbe adottare tutte le misure necessarie³⁵ per rivedere la sua politica creditizia e adattarla alle attuali priorità d'intervento e alle esigenze oggettive**. I soggetti finanziari pubblici degli Stati membri sono invitati a fare altrettanto.

5.1.3. Piena integrazione della difesa e della sicurezza come obiettivo strategico dei pertinenti finanziamenti e programmi dell'Unione

L'EDTIB dovrebbe beneficiare appieno dei finanziamenti dell'Unione destinati allo sviluppo tecnologico e industriale, anche nell'ambito dei **fondi della politica di coesione**, in particolare il FESR³⁶, il FSE+³⁷ (ad esempio in materia di competenze), il Fondo di coesione (ad esempio per i trasporti) e il **programma InvestEU**, a condizione che ciò sia in linea con i rispettivi obiettivi a livello programmatico o strategico. Sebbene l'industria della difesa sia già ammissibile nell'ambito di tali strumenti, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione un orientamento più forte di tali fondi dell'UE in regime di gestione concorrente verso il settore, laddove questo sostenga lo sviluppo regionale e la competitività, per rispecchiare il suo ruolo di primo piano quale priorità dell'Unione ed elemento fondamentale nel contribuire alla stabilità e alla sicurezza dell'Unione.

A tale riguardo, la Commissione valuterà la possibilità di includere o mantenere **la prontezza alla difesa, la sicurezza e la resilienza quale obiettivo strategico esplicito nell'ambito dei futuri programmi pertinenti dell'UE** per garantire che sostengano pienamente l'EDTIB e che i partner esecutivi e gli intermediari (in caso di gestione indiretta) non incontrino ostacoli nel perseguimento di tali obiettivi.

³⁴ Cfr. risoluzione del Parlamento europeo, del 28 febbraio 2024, sulle attività finanziarie della Banca europea per gli investimenti — Relazione annuale 2023 ([2023/2229 \(INI\)](#)). La relazione in particolare "invita la BEI a rafforzare il sostegno all'iniziativa strategica per la sicurezza europea e all'industria europea della difesa, comprese le PMI, in particolare per contribuire a un sostegno costante per l'Ucraina; invita la BEI a modificare il suo elenco riguardante l'ammissibilità ai finanziamenti affinché le munizioni e i materiali militari che vanno al di là dell'applicazione a duplice uso non siano più esclusi dai finanziamenti della BEI".

³⁵ Ad esempio eventuali misure preparatorie necessarie, come le analisi di mercato.

³⁶ Fondo europeo di sviluppo regionale.

³⁷ Fondo sociale europeo Plus.

5.2. Garantire che l'EDTIB operi in un contesto normativo adeguato

L'EDTIB dovrebbe essere in grado di operare in un contesto normativo adeguato. A tal fine **le considerazioni in materia di difesa devono essere integrate nelle politiche dell'UE**. I possibili impatti negativi delle iniziative dell'Unione sull'EDTIB dovrebbero essere individuati e attenuati il prima possibile. La Commissione **includerà pertanto nelle sue iniziative considerazioni in materia di prontezza industriale nel settore della difesa** su base più sistematica e ove pertinente. Inoltre la Commissione, in cooperazione con l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia, continuerà a mantenere i contatti con gli Stati membri e l'EDTIB su tali questioni, basandosi sulle iniziative esistenti agevolate dall'AED in settori quali il regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH)³⁸ e l'iniziativa del cielo unico europeo (CUE).

L'evoluzione della situazione relativa alla sicurezza impone inoltre alla Commissione di riflettere sulla riduzione dei tempi amministrativi, garantendo nel contempo il necessario livello di sana gestione finanziaria. La revisione del 2024 del regolamento finanziario consentirà all'Unione di adottare le misure necessarie in condizioni di emergenza per sostenere la prontezza industriale nel settore della difesa.

5.3. Accrescere l'attrattiva del settore della difesa per le giovani generazioni e per i migliori talenti

Investire nelle persone e nelle loro competenze è fondamentale per tenersi al passo con le tecnologie emergenti e per attrarre e trattenere i talenti nel settore. L'UE sostiene gli Stati membri e facilita i partenariati per collaborare alla comprensione delle esigenze attuali e future del settore in termini di competenze (ad esempio attraverso il patto europeo per le competenze).

Le carenze di manodopera e di competenze prevalenti nell'industria della difesa trovano le loro radici nella precedente carenza di investimenti in nuovi programmi di difesa e nella mancanza di attrattiva del settore, nonché nella limitata mobilità della forza lavoro e nel suo invecchiamento. Sebbene la comprensione e l'attenuazione delle percezioni negative dell'industria della difesa siano fondamentali per migliorare l'attrattiva del settore, anche per una forza lavoro diversificata, sono necessarie ulteriori azioni da parte di tutti i portatori di interessi per poter sfruttare appieno il potenziale dell'Unione in termini di risorse umane, anche superando gli stereotipi di genere. A tal fine il prossimo piano d'azione della Commissione per affrontare le carenze di manodopera e di competenze nell'UE mirerà a eliminare le strozzature per la crescita sostenibile che tali carenze hanno contribuito a creare in molti settori, consentendo in tal modo la futura competitività a lungo termine dell'UE e mantenendo nel contempo posti di lavoro di qualità e una forza lavoro dotata delle giuste competenze.

Oltre all'integrazione della difesa, la Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia **vaglieranno azioni volte a migliorare la mobilità della forza lavoro e a sostenere l'istruzione in materia di difesa**, in particolare attraverso le opportunità offerte dai programmi industriali dell'UE nel settore della difesa e la cooperazione tra gli erogatori d'istruzione, compresa l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa.

³⁸ Compresa la cooperazione continua con l'Agenzia europea per le sostanze chimiche.

5.4. Aiutare l'EDTIB a contribuire alla transizione verde

Per contribuire alla transizione verde e rafforzare la propria resilienza ed efficienza in termini di costi, l'EDTIB deve proseguire gli sforzi per rendere la sua produzione e i suoi prodotti più sostenibili, ridurre le emissioni di carbonio e aumentare la circolarità in linea con le politiche e le ambizioni dell'UE. La comunicazione congiunta "Una prospettiva nuova sul nesso tra clima e sicurezza" riconosce l'importanza dell'industria della difesa per gli sforzi di adattamento ai cambiamenti climatici e di mitigazione degli stessi, compiuti dalle forze armate degli Stati membri. Vi sono ulteriori opportunità per vagliare sinergie e possibili settori di cooperazione tra gli Stati membri, l'industria e i servizi dell'UE anche per quanto riguarda l'innovazione, l'analisi e la normazione per nuove fonti di energia rinnovabili utilizzate dal settore militare e dal settore commerciale in senso lato. Garantire un'adeguata visibilità e un adeguato riconoscimento degli sforzi compiuti dal settore della difesa a favore della sostenibilità ambientale potrebbe anche contribuire alla sua accettazione generale da parte della società.

La Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia **continueranno a sostenere gli sforzi dell'EDTIB verso la transizione verde**, ad esempio attraverso le azioni proposte nella comunicazione congiunta sul nesso tra clima e sicurezza, compresi gli appalti verdi.

Azioni previste

Al fine di integrare una cultura europea della prontezza alla difesa, la Commissione, in collaborazione con l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia:

- invita gli **organi direttivi del Gruppo BEI a rivedere quest'anno le politiche di prestito del Gruppo BEI** e ad adeguare le attuali **esclusioni relative alla difesa**, in linea con le priorità d'intervento e il diritto applicabile dell'UE;
- **rafforzerà il dialogo tra il settore della difesa e quello finanziario** e fornirà orientamenti sull'applicazione del quadro della finanza sostenibile dell'UE.

Inoltre la Commissione:

- **incoraggerà un maggiore sostegno alla sicurezza, alla resilienza e alla prontezza alla difesa attraverso i programmi di finanziamento dell'Unione**. Questo obiettivo sarà preso in considerazione anche nella preparazione dei futuri programmi dell'UE.

6. CONSEGUIRE LA PRONTEZZA E LA RESILIENZA ATTRAVERSO I PARTENARIATI

L'ambizione dell'UE di conseguire rapidamente la prontezza alla difesa dovrebbe essere sfruttata anche attraverso partenariati, in particolare con l'Ucraina, nonché attraverso una cooperazione rafforzata con la NATO, i partner strategici e i partner che condividono gli stessi principi (europei, transatlantici e non solo) e altre organizzazioni internazionali.

6.1. Sviluppare legami sempre più stretti con l'Ucraina

L'Ucraina è e sarà sempre più un partner fondamentale dell'Unione nel settore industriale della difesa. Di fronte a una guerra di aggressione ad alta intensità, la base industriale e tecnologica di difesa ucraina ha dovuto passare a un modello di economia di guerra, che costituirà un banco di prova della prontezza industriale nel settore della difesa, e alla fine del conflitto emergerà come uno dei motori della ripresa economica del paese. Una più stretta cooperazione tra l'UE e i settori industriali ucraini della difesa farà parte dei futuri impegni dell'UE in materia di sicurezza nei confronti dell'Ucraina. La base

industriale e tecnologica di difesa ucraina e l'EDTIB potrebbero pertanto beneficiare reciprocamente di una cooperazione rafforzata.

La Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia porteranno avanti le misure seguenti.

Partecipazione al programma dell'Unione a sostegno dell'industria della difesa

- Per rafforzare i legami tra l'EDTIB e la base industriale e tecnologica di difesa ucraina, l'EDIP offrirà all'Ucraina la possibilità di partecipare ad acquisizioni congiunte e alle imprese ucraine del settore della difesa di essere sostenute nella loro espansione industriale e nella cooperazione con l'EDTIB.

Stimolare la cooperazione tra la base industriale e tecnologica di difesa ucraina e l'EDTIB

- L'AED farà pieno uso dell'accordo amministrativo esistente con l'Ucraina e, insieme agli Stati membri, vaglierà un'eventuale revisione del suo ambito di applicazione non appena le condizioni lo consentiranno.
- I servizi della Commissione, l'AED e il SEAE promuoveranno lo scambio di informazioni specifiche sulle norme e sui rispettivi insegnamenti tratti.
- Nel contesto del proposto Fondo di assistenza per l'Ucraina nell'ambito dello strumento europeo per la pace, il SEAE vaglierà le opzioni per incentivare ulteriormente la cooperazione tra le industrie della difesa dell'UE e dell'Ucraina.
- Nel 2024 l'UE ospiterà un forum UE-Ucraina sull'industria della difesa per rafforzare la cooperazione tra le industrie della difesa dell'Ucraina e dell'UE.

Ulteriore sostegno all'Ucraina attraverso l'EDTIB

- Attraverso le acquisizioni congiunte presso l'EDTIB dei materiali militari forniti nel quadro del proposto Fondo di assistenza per l'Ucraina nell'ambito dello strumento europeo per la pace, l'industria della difesa dell'UE beneficerà di una maggiore prevedibilità sulle esigenze prioritarie dell'Ucraina.
- Fatta salva la decisione del Consiglio, un ulteriore sostegno all'acquisizione di materiali militari per l'Ucraina potrebbe essere fornito attraverso lo strumento europeo per la pace, attingendo alle disponibilità liquide straordinarie dei depositari centrali di titoli dovute alle entrate straordinarie e inattese derivanti dai beni sovrani russi bloccati.
- Il SEAE, l'AED e i servizi della Commissione continueranno ad aggiornare regolarmente il gruppo di contatto per la difesa dell'Ucraina e a promuovere la capacità dell'EDTIB di sostenere ulteriormente le esigenze ucraine, anche nel contesto delle coalizioni di capacità.

6.2. NATO

In linea con le tre dichiarazioni congiunte sulla cooperazione UE-NATO³⁹, i colloqui rafforzati a livello di personale, compresa la possibilità di un dialogo strutturato dedicato con la NATO, potrebbero riguardare in modo più importante le attività connesse all'industria della difesa e i temi di interesse reciproco, tra cui l'economia circolare,

³⁹ [Dichiarazione congiunta UE-NATO \(8 luglio 2016\)](#); [dichiarazione congiunta UE-NATO \(10 luglio 2018\)](#); [dichiarazione congiunta UE-NATO \(10 gennaio 2023\)](#).

l'interoperabilità, gli aspetti industriali dei cambiamenti climatici, la certificazione incrociata in materia di normazione e le risposte alle minacce nuove ed emergenti. Ciò richiederà una maggiore condivisione di informazioni, comprese le informazioni classificate, tra il personale della NATO, da un lato, e i servizi competenti della Commissione, il SEAE e l'AED, dall'altro. Entrambe le organizzazioni dovrebbero continuare a scambiare opinioni e vagliare le sinergie e la complementarità degli sforzi nell'ambito della sicurezza della catena di approvvigionamento, essenziali per lo sviluppo e la realizzazione delle capacità.

L'UE vaglierà inoltre la possibilità di rafforzare ulteriormente la cooperazione tra il SEAE, l'AED, il personale internazionale della NATO e l'Agenzia di supporto e approvvigionamento della NATO (NSPA), nonché tra l'acceleratore per l'innovazione nel settore della difesa per il Nord Atlantico (DIANA), il polo di innovazione nel settore della difesa dell'AED e l'EUDIS per quanto riguarda l'innovazione.

6.3. Collaborare con partner strategici e internazionali per conseguire la prontezza alla difesa

L'internazionalizzazione delle catene di approvvigionamento fa sì che sia praticamente impossibile mantenere un controllo completo sulle materie prime e su migliaia di componenti di un sistema complesso.

Il rafforzamento dei partenariati reciprocamente vantaggiosi con partner strategici, organizzazioni internazionali e paesi terzi che condividono gli stessi principi, anche attraverso dialoghi in materia di sicurezza e difesa, può amplificare gli sforzi dell'Unione a favore della prontezza industriale nel settore della difesa. Tale cooperazione sarà flessibile, varierà in termini di forma, portata e tipo di partecipanti in funzione degli interessi comuni e dovrebbe contribuire a rendere più sicure le catene di approvvigionamento, rafforzare l'EDTIB e ridurre le dipendenze strategiche dell'UE senza crearne di nuove (o perpetuare quelle esistenti).

Inoltre l'AED continuerà a utilizzare al meglio gli accordi amministrativi esistenti, in linea con i principi di cooperazione con terzi concordati dagli Stati membri.

Azioni previste

La Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia:

- vaglieranno misure volte a rafforzare la partecipazione dell'Ucraina ai programmi dell'Unione a sostegno dell'industria della difesa, anche nell'ambito dell'EDIP, e **la possibilità per l'Ucraina di partecipare agli appalti congiunti**, sostenere l'espansione industriale in Ucraina e rafforzare la cooperazione tra l'EDTIB e l'industria della difesa ucraina;
- nel contesto del **Fondo di assistenza per l'Ucraina** proposto dall'alto rappresentante, garantiranno un ulteriore sostegno militare dell'UE all'Ucraina, in particolare inviando segnali sul lato della domanda all'industria europea della difesa per aumentare la capacità produttiva al fine di sostenere lo sforzo bellico dell'Ucraina a lungo termine e **incentivare la cooperazione tra le industrie della difesa europea e ucraina**;
- rafforzeranno il **dialogo strutturato a livello di personale con la NATO** sui temi di interesse reciproco;
- ospiteranno **nel 2024 un forum UE-Ucraina sull'industria della difesa** per rafforzare la cooperazione tra le industrie della difesa dell'Ucraina e dell'UE.

CONCLUSIONI

Da decenni i cittadini dell'Unione godono di un periodo di pace senza precedenti. Tuttavia la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, nonché le crescenti tensioni alle porte dell'UE, impongono all'UE e ai suoi Stati membri di **assumersi la responsabilità strategica e potenziare l'industria della difesa dell'UE** per far fronte alle minacce e alle sfide senza precedenti per la sicurezza che si trovano ad affrontare.

L'avanguardia tecnologica e la capacità di assicurare costantemente la disponibilità di qualsiasi materiale di difesa sono prerequisiti per la capacità dell'Unione di garantire l'efficacia delle forze armate dei suoi Stati membri e quindi di preservare la pace nel continente. La presente strategia propone misure ambiziose per promuovere e sostenere la trasformazione dell'EDTIB nel prossimo decennio.

Ampliando e integrando gli attuali strumenti di politica industriale dell'UE nel settore della difesa e delineando l'ambizione politica, industriale e di bilancio da mobilitare a sostegno dell'EDTIB, quest'ultima sarà messa in condizioni di sfruttare gli incrementi di efficienza di un mercato della difesa più realmente integrato e di liberare il potenziale inutilizzato degli effetti di scala.

L'attuazione della strategia aiuterà l'industria europea della difesa a rispondere meglio alle esigenze urgenti senza sacrificare il futuro. Da una pianificazione degli investimenti più rapida e più cooperativa a un maggiore sostegno all'industrializzazione e alle acquisizioni congiunte; da un'integrazione più efficace dell'innovazione a una maggiore continuità degli sforzi profusi per sviluppare capacità di alto livello e abilitanti strategici; da una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento a una più ampia libertà d'azione, **la presente strategia fungerà da catalizzatore di ciò che è necessario per ripristinare e preservare la pace nel continente europeo.**

L'adeguamento dell'industria della difesa dell'Unione alle attuali tendenze di mercato e in materia di sicurezza deve essere affrontato in via prioritaria. La Commissione europea e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia sono pronti a sostenere gli Stati membri in questo sforzo.