



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 6

IL FONDO EUROPEO PER LA DIFESA NEL NUOVO BILANCIO DELL'UNIONE 2021-2027

Lo scorso 13 giugno la Commissione europea ha presentato una [proposta di regolamento](#) per istituire, nel prossimo bilancio UE 2021-2027, un fondo europeo per la difesa, con una dotazione di 13 miliardi di euro. Secondo gli auspici della Commissione, il Fondo permetterà all'UE di collocarsi tra i primi quattro principali investitori europei in ricerca e tecnologia per la difesa, e "fungerà da catalizzatore per una base industriale scientifica innovativa e competitiva". Della dotazione complessiva, 4,1 miliardi di euro sarebbero destinati al finanziamento di progetti di ricerca, mentre i restanti 8,9 miliardi sarebbero dedicati allo sviluppo di prototipi e delle attività di certificazione e collaudo. Secondo la proposta della Commissione, al Fondo potranno accedere solo progetti collaborativi, cui partecipino almeno tre aziende, stabilite in tre diversi Stati membri. Regole più restrittive riguardano la partecipazione ai bandi da parte di società controllate da soggetti esterni all'Unione. I progetti dovranno corrispondere alle priorità concordate dagli Stati nel quadro della Politica estera e di difesa comune dell'Unione, e "se del caso" a quelle derivanti dagli accordi regionali e internazionali. Viene incoraggiata la partecipazione ai progetti delle piccole e medie imprese, con un aumento della quota di finanziamento. Lo sviluppo di prototipi sarebbe finanziabile solo qualora gli Stati si impegnino ad acquistare il prodotto finale. Il nuovo fondo entrerebbe a regime il primo gennaio del 2021, nell'ambito del nuovo Quadro finanziario pluriennale, la cui proposta è stata presentata dalla Commissione lo scorso 2 maggio¹.

L'iniziativa si colloca peraltro nel quadro di un'intensa attività dell'Unione nel settore della difesa. Nel dicembre del 2017, come noto, il Consiglio europeo ha istituito una cooperazione strutturata permanente nell'ambito della difesa (Pesco), cui partecipano 25 Stati². Nel febbraio di quest'anno sono stati assegnati quattro significativi progetti di ricerca (il più importante dei quali è stato vinto da un consorzio guidato dalla società italiana Leonardo), con i fondi dell'Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa, lanciata nell'aprile del 2017³. Nel frattempo, in vista del voto della plenaria del Parlamento europeo

¹ Su cui si veda la nota di documentazione [Le proposte per il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021/2017](#)

² Su cui si veda [Verso la Difesa europea: la Cooperazione strutturata permanente](#).

³ Nel giugno 2017 la Commissione ha adottato la Comunicazione [Istituzione del Fondo europeo per la difesa](#), che prevedeva un approccio a due fasi: nel bilancio in corso un'Azione preparatoria per sostenere la ricerca e un Programma di cofinanziamento di progetti di sviluppo; nel quadro finanziario 2021-2027 un fondo dedicato, a favore sia della ricerca che dello sviluppo (compresa la fase dei prototipi). Questa seconda fase si avvia con la proposta di regolamento in oggetto. Per informazioni sull'assegnazione dei progetti dell'Azione preparatoria si veda http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-763_it.htm.

(previsto per il prossimo 3 luglio), è entrato nel vivo l'iter di approvazione del Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (Edidp), dedicato allo sviluppo delle capacità e all'acquisizione di tecnologie e materiali innovativi, che dovrebbe contare su risorse per 500 milioni di euro per il biennio 2019/2020⁴.

Si può infine segnalare che lo stesso 13 giugno l'Alto Rappresentante Mogherini ha presentato anche la proposta di uno [Strumento europeo per la pace](#), un fondo fuori bilancio con una dotazione di 10,5 miliardi di euro (in parte derivanti dall'accorpamento di strumenti già esistenti), che ha l'obiettivo di semplificare e rafforzare il finanziamento delle missioni e delle operazioni militari in ambito Psdc.

La finalità generale del Fondo (come si legge nell'*art.3* della proposta) è "promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione dell'industria europea della difesa". L'obiettivo è "sostenere i progetti di ricerca collaborativa che potrebbero migliorare sensibilmente le prestazioni delle capacità future, al fine di massimizzare l'innovazione e introdurre nuovi prodotti e tecnologie per la difesa". Parallelamente occorre "aumentare l'efficienza della spesa nel settore della difesa all'interno dell'Unione, conseguendo maggiori economie di scala, riducendo il rischio di inutili duplicazioni e, di conseguenza, la frammentazione dei prodotti e delle tecnologie".

Una delle questioni principali è quella dei **requisiti soggettivi** per accedere ai finanziamenti. L'aspetto più controverso riguarda la possibilità di partecipazione ai bandi da parte di aziende stabilite nell'Unione europea (o nei paesi associati), ma sotto il controllo estero, e la definizione delle condizioni per tale partecipazione. La delicatezza del tema è già emersa nella discussione (ancora in corso) per l'approvazione del già citato *Programma di sviluppo del settore industriale della difesa*. In quella sede diversi paesi, in particolare quelli che ospitano aziende della difesa a controllo extra-Ue, tra cui l'Italia, avevano criticato la proposta originaria (poi modificata) che prevedeva che al programma potessero accedere solo imprese con oltre il 50% della proprietà e il controllo effettivo in capo a Stati membri o loro cittadini⁵.

La questione assume una rilevanza anche esterna ai confini dell'Unione, perché si intreccia al tema dei rapporti con gli Stati Uniti, e a quello delle future relazioni tra Unione europea e Regno Unito.

⁴ Sul programma, oltre ai documenti citati più avanti, si può vedere il [dossier](#) del Parlamento europeo.

⁵ In maniera critica nei confronti di questa limitazione si era espressa, nel mese di ottobre 2017, anche la Commissione Difesa del Senato, con una [risoluzione](#) su diversi atti comunitari in materia di difesa. Grazie anche all'azione del nostro governo, che ha dato così seguito al documento parlamentare di indirizzo, a dicembre 2017 il Consiglio ha presentato delle modifiche alla proposta della Commissione, ammettendo, a certe condizioni, le imprese a controllo extra-Ue. In vista della discussione della proposta al Parlamento europeo, a febbraio di quest'anno, i presidenti di Piemonte, Lombardia, Liguria e Lazio, a sottolineare l'importanza della questione nel nostro Paese, hanno scritto al presidente del Parlamento europeo, Tajani, e ai parlamentari italiani della Commissione industria chiedendo al PE di confermare "il compromesso raggiunto in Consiglio". In caso contrario - scrivono i quattro presidenti - ci sarebbero "inevitabili ripercussioni in termini di mancato sviluppo tecnologico, perdita di competitività e mercato, impattando molto negativamente sui livelli occupazionali" (vedi <http://www.regioni.it/news/2018/02/14/difesa-4-regioni-a-pe-ue-tuteli-aziende-in-mani-straniere-550554/>). Il 26 febbraio la Commissione Industria del PE ha approvato il rapporto (relatrice la deputata francese Grossetête) sulla proposta. Secondo questo documento ci possono essere deroghe al principio del controllo infra-Ue, se "ai fini di un'azione finanziata nell'ambito del programma, sono posti in essere i meccanismi necessari per garantire che, in particolare, tutte le seguenti condizioni siano soddisfatte: a) il controllo effettivo dell'impresa da parte di un paese terzo o di un organismo di un paese terzo è abolito; b) l'accesso alle informazioni sensibili relative all'azione è impedito; nonché c) il beneficiario resta titolare dei diritti di proprietà intellettuale derivanti dall'azione e dei risultati di quest'ultima, durante e dopo il completamento dell'azione, e questi non sono soggetti a controlli o restrizioni da parte di un paese terzo o di un organismo di un paese terzo" (il testo della proposta su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0037+0+DOC+PDF+V0//IT>). Il voto della plenaria PE è previsto per le sedute del 2 e 3 luglio.

Sotto questo profilo la proposta di regolamento (*art.10*) pone una serie di vincoli, che però (anche in virtù del dibattito in corso su *EDIDP*) non sembrano troppo rigidi. Per usufruire delle risorse del fondo, infatti, le aziende (e i loro sub-appaltatori)⁶, devono rispettare tre condizioni:

- a) essere stabilite nell'Unione o in un paese associato;
- b) avere le strutture di gestione esecutiva nell'Ue o in un paese associato⁷;
- c) non essere controllate da un paese terzo o da soggetti di paesi terzi.

In deroga a questi requisiti, sono ammesse a partecipare ai bandi aziende che, pur se stabilite nell'Ue o in un paese associato, siano controllate da paesi o entità terze, solo se la loro partecipazione sia "necessaria per raggiungere gli obiettivi dell'azione" e se questa partecipazione "non metta a rischio gli interessi di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri". Per assicurare la tutela di tali interessi, le domande di partecipazione devono essere autorizzate dal paese dove l'azienda è stabilita e devono essere accompagnate da informazioni a garanzia che:

- a) il controllo sull'azienda non sarà esercitato in maniera tale da limitare la sua capacità di eseguire e completare l'azione;
- b) sarà impedito l'accesso di parte di paesi e soggetti terzi a informazioni classificate o comunque sensibili;
- c) le persone coinvolte nel progetto dispongano di un nulla osta di sicurezza nazionale (*national security clearance*), rilasciato da uno Stato membro o da un paese associato;
- d) la proprietà dei risultati del progetto rimanga nella disponibilità dei beneficiari e non sia soggetta a controlli o restrizioni da parte di paesi o soggetti terzi, per tutta la durata del progetto e per un determinato periodo dopo la sua conclusione.

Regole simili valgono anche per quanto riguarda lo svolgimento dei progetti. Tutte le infrastrutture, le attrezzature, i beni e le risorse utilizzati nell'ambito delle azioni finanziate dal Fondo, devono infatti essere collocati nel territorio dell'Unione o di un paese associato. Inoltre, nella realizzazione del progetto, le aziende partecipanti (e i loro subappaltatori) devono cooperare solo con persone giuridiche stabilite nell'Unione o in un paese associato, e che non siano controllate da Stati terzi o soggetti di Stati terzi.

Anche in questo caso la proposta di regolamento prevede una deroga. Viene infatti consentito di utilizzare infrastrutture e servizi collocati nel territorio di paesi terzi, se ciò sia "necessario" per raggiungere gli obiettivi del progetto, e sempre che ciò non ponga a rischio la sicurezza dell'Unione e degli Stati membri. Alle stesse condizioni, è possibile collaborare, nella realizzazione del progetto, con persone giuridiche stabilite in paesi terzi. I costi connessi all'uso di tali infrastrutture e risorse, così come la cooperazione con soggetti esteri (che deve comunque essere autorizzata dallo Stato dove l'azienda è stabilita), restano comunque a carico delle aziende, e non possono essere finanziate dal Fondo⁸.

La proposta di regolamento definisce (*art.11*), all'interno degli obiettivi generali prima ricordati, un elenco di **azioni idonee a usufruire dei finanziamenti** del Fondo, e cioè:

- a) attività per creare, sostenere e migliorare nuove conoscenze e tecnologie nel settore della difesa;
- b) attività per migliorare l'interoperabilità, la produzione e lo scambio protetti di dati, la sicurezza degli approvvigionamenti e lo sfruttamento efficace dei risultati delle ricerche;

⁶ Così come definiti dal *co. 9* dello stesso *art.10*.

⁷ In questo caso Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

⁸ Per i soggetti extra-Ue sono previste anche una serie di restrizioni specifiche per i risultati dei progetti (*artt.22 e 25*). I risultati dei progetti di sviluppo finanziati dal Fondo non possono infatti essere soggetti al controllo o a restrizioni, dirette o indirette, da parte di Stati terzi o di entità esterne, anche in termini di trasferimento di tecnologie. I trasferimenti di proprietà e la concessione di licenze a Stati terzi, anche per la ricerca, non possono mettere a rischio gli interessi di difesa e sicurezza dell'Unione e degli Stati membri o gli obiettivi generali del Fondo, e devono comunque essere notificati alla Commissione.

- c) studi di fattibilità su tecnologie, prodotti, processi, servizi nonché progetti per organizzare la raccolta dei dati;
- d) la progettazione di prodotti o componenti, anche immateriali e la definizione delle tecniche di progettazione, nonché eventuali prove parziali di riduzione dei rischi;
- e) lo sviluppo di prototipi di prodotti, componenti o tecnologie della difesa;
- f) il collaudo, la qualificazione o la certificazione di prodotti, componenti o tecnologie della difesa;
- g) lo sviluppo di tecnologie o beni che aumentano l'efficienza dei prodotti per la difesa durante il loro ciclo vitale;
- h) attività di divulgazione e sensibilizzazione.

Secondo il *principio di collaborazione*, che, come detto, è alla base di tutta la proposta, i progetti (*art.11, co.4*) devono vedere la partecipazione di almeno tre soggetti giuridici, stabiliti in almeno tre differenti Stati membri (o paesi associati)⁹. Per assicurare un'applicazione effettiva di questo principio, la proposta stabilisce che almeno tre di queste aziende, stabilite in almeno due Stati membri o associati, non debbano essere soggette a un controllo effettivo, diretto o indiretto, da parte dello stesso soggetto, né debbano controllarsi a vicenda, per tutta la durata del progetto¹⁰. Per il settore della ricerca, norme specifiche (*art.22*) consentono, sempre ai fini di valorizzare l'aspetto cooperativo del Fondo, la circolazione e l'utilizzo dei risultati delle ricerche da parte di tutti gli Stati membri, a beneficio delle proprie forze armate, di sicurezza o di intelligence.

Le *risorse previste* dal Fondo, come detto, ammontano (*art.4*), per il bilancio 2021-2027, a 13 miliardi di euro, con una suddivisione indicativa di:

- fino a 4,1 miliardi per i progetti di ricerca;
- fino a 8,9 miliardi per i progetti di sviluppo.

Di questi fondi almeno il 5% (cioè 650 milioni) deve essere destinato a sostenere le tecnologie di rottura per la difesa e i materiali innovativi¹¹.

Per quanto riguarda la *quota di co-finanziamento*, la Commissione (*art.14*) propone regole differenziate a seconda delle attività che si propone di realizzare.

Per lo sviluppo di prototipi, l'assistenza finanziaria del Fondo non può eccedere il 20 % dei costi. Tale quota può però crescere (fino al 30 %) nel caso in cui il progetto sia sviluppato in ambito PESCO, oppure nel caso di coinvolgimento trans-frontaliero di piccole e medie imprese¹².

Per le attività di test, certificazioni e qualificazioni, la quota di finanziamento può arrivare fino all'80% delle spese complessive.

⁹ Anche su questo punto si può segnalare una significativa evoluzione delle posizioni della Commissione. La proposta iniziale del programma EDIDP prevedeva infatti la finanziabilità anche di progetti presentati da aziende di due soli Stati membri. Questa previsione aveva suscitato molte preoccupazioni, perché molti commentatori vi vedevano il rischio di facilitare progetti franco-tedeschi, chiusi alla collaborazione di aziende di altri paesi. La proposta era stata criticata anche nella risoluzione della Commissione Difesa citata nella nota 6, in cui si sottolineava che "tale previsione potrebbe produrre una eccessiva concentrazione di risorse su iniziative bilaterali e non propriamente europee, con possibili risvolti critici per diversi Paesi membri".

¹⁰ Questi requisiti non si applicano però ai progetti per lo sviluppo di prototipi (*art.11, co.3, lett. e*), allo sviluppo di tecnologie per aumentare l'efficienza nel ciclo vitale di prodotti o tecnologie per la difesa (*art.11, co.3, lett. j*) e ai progetti per la tecnologia di rottura e i materiali innovativi. Viene anche previsto che i programmi di lavoro (di cui all'*art.27*) possano disporre diversamente.

¹¹ Per tecnologie "di rottura" si intendono quelle "la cui applicazione può cambiare radicalmente la nozione e la gestione delle operazioni inerenti alla difesa".

¹² L'attenzione alle piccole e medie imprese, oltre che a una valutazione di tipo industriale, risponde all'esigenza di non escludere dai progetti gli Stati membri più piccoli, privi di realtà in grado di operare autonomamente nel settore.

Per le altre attività, e in particolare per la ricerca, il Fondo può coprire anche al 100% i costi del progetto¹³.

Per lo sviluppo di prototipi, oltre che per i test e le attività di qualificazione e certificazione dei prodotti, per usufruire dei finanziamenti occorre dimostrare, "attraverso documenti emessi dalle autorità nazionali", che almeno due Stati membri (o paesi associati) intendono acquisire il prodotto finale o utilizzare la tecnologia, e che, a monte, il progetto è basato su requisiti tecnici definiti congiuntamente dai paesi che lo co-finanziano (*art.23 co.3*).

La proposta definisce altresì (*art.13*) alcuni ***criteri per l'attribuzione dei finanziamenti***, che sono:

- a) il contributo all'eccellenza o al potenziale di rottura nel settore della difesa, con vantaggi notevoli rispetto ai prodotti e alle tecnologie esistenti;
- b) il contributo all'innovazione e allo sviluppo tecnologico dell'industria europea della difesa, grazie a migliorie tecnologiche e ad approcci e concetti innovativi o inediti;
- c) il contributo alla competitività dell'industria della difesa, in particolare creando nuove opportunità di mercato e accelerando la crescita delle imprese;
- d) il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, in particolare a favore di piccole e medie imprese in paesi diversi da quelli in cui sono stabilite le imprese beneficiarie;
- e) qualità ed efficienza della fase di attuazione dei progetti;
- f) il contributo agli interessi di sicurezza e difesa dell'Unione.

In relazione a quest'ultimo punto si affaccia anche la questione dei rapporti con la Nato. La valutazione del contributo che il progetto proposto può offrire agli interessi di sicurezza e di difesa comuni deve infatti essere condotta "in linea" con gli obiettivi generali del Fondo ma anche "se del caso, con gli accordi di cooperazione regionali e internazionali", tra i quali evidentemente spicca l'Alleanza atlantica (che però è citata espressamente solo nei "*considerata*" della proposta). Nello stesso senso l'articolo prosegue precisando che, tra i criteri di attribuzione, "possono essere prese in considerazione le priorità regionali e internazionali, con il fine precipuo di evitare inutili duplicazioni, purché siano al servizio degli interessi di sicurezza e di difesa dell'Unione e non escludano la partecipazione di qualsiasi Stato membro"¹⁴.

20 giugno 2018

A cura di Federico Petrangeli

¹³ Come si precisa infatti nel *considerato 18* della proposta, la copertura anche totale dei costi in questa fase deriva dalla specificità dell'industria della difesa, settore in cui la domanda proviene quasi esclusivamente dagli Stati membri, che controllano anche ogni acquisizione di prodotti e di tecnologie, comprese le esportazioni. "L'industria non può pertanto intraprendere importanti progetti autofinanziati di ricerca e sviluppo (R&S) nel settore della difesa e gli Stati membri e i paesi associati di norma finanziano per intero tutti i costi di R&S".

¹⁴ Termini analoghi si trovano anche nel *considerato 23* della proposta in esame, ove si legge che le carenze in materia di ricerca e di capacità di difesa dell'Unione sono individuate nel quadro della PSDC, in particolare attraverso l'agenda strategica di ricerca e il piano di sviluppo delle capacità. La revisione annuale coordinata sulla difesa e la cooperazione strutturata permanente sostengono l'attuazione delle priorità UE, individuando e promuovendo le opportunità di cooperazione rafforzata, al fine di conseguire il livello di ambizione dell'UE in materia di sicurezza e di difesa. "Se del caso - si aggiunge poi - possono essere prese in considerazione anche priorità regionali e internazionali, comprese quelle nel contesto dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, se sono coerenti con le priorità dell'Unione e non impediscono la partecipazione di alcuno Stato membro o paese associato, tenendo anche conto dell'esigenza di evitare inutili duplicazioni".