



NOTA N. 103

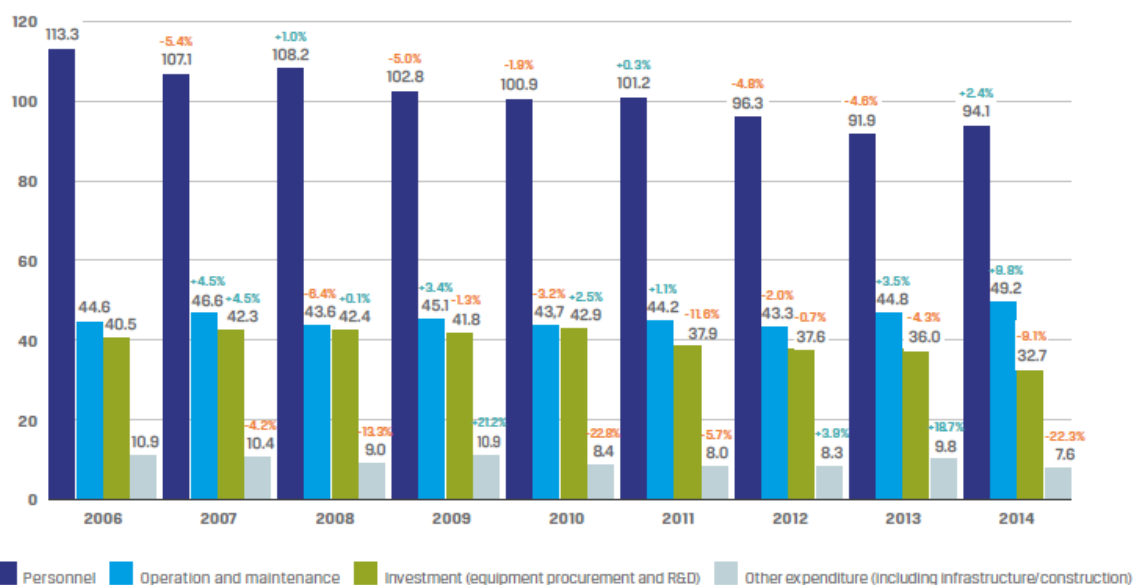
**IL PIANO D'AZIONE EUROPEO IN MATERIA DI DIFESA:
LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE PER L'AUTONOMIA STRATEGICA**

[Il Piano di azione europeo in materia di difesa \(COM\(2016\) 950 final\)](#), presentato dalla Commissione europea, sotto forma di Comunicazione, il 30 novembre 2016, costituisce il secondo elemento del "pacchetto" di proposte sulla difesa comune¹ che ha preso forma nell'autunno scorso. Il successivo 15 dicembre il testo ha ricevuto il sostegno del Consiglio europeo, che ha chiesto alla Commissione di presentare proposte entro il primo semestre del 2017.

L'oggetto principale del piano è costituito dall'istituzione di un Fondo europeo per la difesa, diviso in due sezioni, l'una finalizzata alla ricerca e tecnologia e l'altra direttamente all'acquisizione di capacità di difesa da parte degli Stati membri. La prima, per la quale si prevede un finanziamento annuo di 500 milioni di euro, verrebbe posta a carico del bilancio dell'Unione a decorrere dal 2027, nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale. La seconda invece, che dovrebbe ammontare a non meno di 5 miliardi di euro l'anno, sarebbe finanziata principalmente dagli Stati membri, con un parziale contributo da parte dell'Unione nei limiti consentiti dai trattati.

Il piano contiene anche proposte per la promozione degli investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa, nonché per il rafforzamento del mercato unico della difesa, anche se non si prevede una revisione delle due vigenti direttive in materia.

L'evoluzione reale della spesa per la difesa nei 27 paesi membri dell'EDA (gli Stati UE eccettuata la Danimarca) dal 2006 al 2014 (prezzi 2010 - in verde la spesa per investimenti)



Agenzia europea per la difesa, 2016

¹ In materia si veda anche la [nota n. 98](#)

1) IL CONTESTO E LA GENESI

Mutando un orientamento di tradizionale diffidenza nei confronti dell'industria della difesa, la Commissione guidata da Jean-Claude Juncker ha invece posto lo sviluppo del settore tra le proprie priorità. Nella lettera del 9 settembre 2015 firmata con il primo vicepresidente Frans Timmermans e indirizzata ai presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio, si prevede infatti "l'elaborazione di "un piano d'azione sull'industria europea della difesa riguardante gli aspetti connessi all'indipendenza tecnologica dell'UE, alla competitività del settore e allo sviluppo di capacità comuni, industrie e tecnologie", quale parte della più ampia priorità 4: "Un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida".

In realtà il mutamento era già iniziato - seppur timidamente - nel corso del secondo mandato della Commissione Barroso, quando, all'esito del lavoro di una *task force* sulla difesa istituita nel 2011, venne pubblicata una comunicazione dal titolo [Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente \(COM\(2013\) 542 final\)](#) nella quale si prevedeva, tra l'altro, la possibilità di istituire un'**azione preparatoria (preparatory action)** per finanziare attività di ricerca in materia di difesa, non ricomprese nel vigente programma quadro europeo *Orizzonte 2020*, proposta approvata dal Consiglio europeo di dicembre 2013 quale parte delle sue articolate [conclusioni](#) in materia di politica di sicurezza e di difesa comune.

Nel 2014 è stato così approvato un **progetto pilota** di ricerca in materia di difesa - prodromico rispetto alla stessa azione preparatoria - condotto e gestito dall'Agenzia europea per la difesa per conto della Commissione. Sia l'accordo di delega, del novembre 2015, sia il bando, per 1,4 milioni di euro, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'UE solo il 23 marzo 2016, hanno preso corpo però sotto il mandato Juncker.

Nel frattempo, a metà 2015, l'attuale Commissione aveva istituito un **Gruppo di personalità**, presieduto dal commissario al mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI Elzbieta Bieńkowska e composto dal Vice presidente della Commissione/Capo dell'EDA Federica Mogherini (rappresentata dal direttore dell'Agenzia Jorge Domecq) e da 15 esponenti della politica, dell'industria e della ricerca, con lo scopo di dare un contributo di riflessione per un programma di ricerca a lungo termine correlato alla politica di sicurezza e di difesa comune. Parallelamente veniva istituito, a livello amministrativo, un *As if* (ossia privo di *status* legale) *programme committee*, per definire le regole di partecipazione all'azione preparatoria.

Rafforzato nel proprio mandato dalla lettera Juncker-Timmermans di settembre, il Gruppo di personalità ha presentato i risultati della propria riflessione in un rapporto dal titolo [European Defence Research. The case for an EU-funded defence R&T programme](#), pubblicato dall'Istituto di studi strategici dell'Unione europea nel febbraio 2016, i cui contenuti saranno ampiamente ripresi dal Piano di azione della Commissione.

Il presidente Juncker, nel proprio discorso sullo stato dell'Unione, tenuto al Parlamento europeo il 14 settembre 2016, ha così annunciato la presentazione, entro la fine dell'anno, di una proposta per l'istituzione di un **Fondo europeo per l'industria della difesa** per stimolare la ricerca e l'innovazione, quale parte del più ampio *Piano d'azione* in materia di difesa in via di elaborazione. In quella sede, aveva anche sottolineato che per assumersi maggiormente la responsabilità della propria sicurezza, gli Europei devono investire nello sviluppo di capacità di difesa: "*un'Unione con maggiori capacità di difesa richiede l'acquisizione, lo sviluppo e il mantenimento congiunti, da parte degli Stati membri, dell'intera gamma di capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime*", *declinando in concreto il concetto di **autonomia strategica** alla base della visione della nuova Strategia globale*.

La redazione del Piano d'azione si intreccia infatti con la *Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, presentata dall'Alto rappresentante il 26 giugno 2016 e con la relativa attuazione, tanto da venire a costituire, in uno con il *Piano di attuazione* della stessa

strategia, del 14 novembre 2016, e le conclusioni sull'*attuazione della dichiarazione NATO-UE*, del 6 dicembre 2016, una delle tre componenti di un **"pacchetto difesa" europeo**. Tutti i citati documenti contengono peraltro profili inerenti il rafforzamento della base industriale e lo sviluppo ed approvvigionamento comune delle capacità di difesa, che implicano un coordinamento soggettivo tra le istituzioni coinvolte e oggettivo tra le misure adottate, come da ultimo evidenziato nelle conclusioni del Consiglio "affari esteri" del 6 marzo 2017.

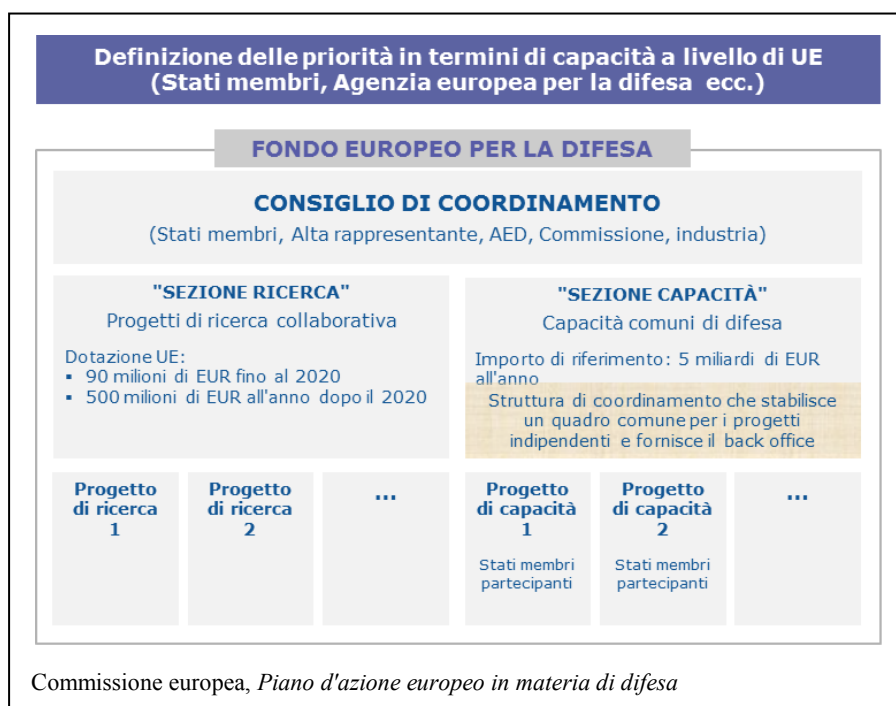
Nel contesto della preparazione del documento, si segnala il fatto che l'Italia ha presentato un proprio *non paper* contenente proposte in vari ambiti.

2) IL CONTENUTO

Il *Piano d'azione* è articolato su **tre assi principali**: istituzione di un fondo europeo per la difesa; promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa; rafforzamento del mercato unico della difesa.

A questo riguardo, la Commissione dichiara che sarà pronta ad impegnarsi per sostenere gli Stati membri ad un livello senza precedenti nel settore della difesa. Essa sfrutterà gli strumenti dell'Unione, compresi i finanziamenti UE, e tutte le potenzialità offerte dai trattati al fine di creare un'Unione della difesa.

Il Fondo europeo per la difesa - Il fondo consisterebbe di due distinte strutture di finanziamento ("sezioni"), complementari ma con natura giuridica e fonti di finanziamento distinte, una "sezione ricerca" e una "sezione capacità", integrate da un consiglio di coordinamento che riunirà la Commissione, l'Alto rappresentante, gli Stati membri, l'Agenzia europea per la difesa nonché, ove opportuno, l'industria, con il compito di garantire la coerenza tra le "sezioni" e sostenere in modo ottimale lo sviluppo delle capacità concordate dagli Stati membri, che saranno individuate in base a processi distinti.



(i) **Sezione ricerca** - Destinata al finanziamento di progetti di ricerca collaborativa nel settore della difesa a livello dell'UE, da realizzarsi tramite l'avvio di un'**azione preparatoria (90 milioni**

di EUR per il periodo 2017-2019²), dovrebbe sfociare in un programma specifico dell'UE all'interno del **quadro finanziario pluriennale dell'UE post 2020**. La Commissione prevede una dotazione stimata di **500 milioni di euro l'anno**, in linea con le conclusioni del Gruppo di personalità nonché con la risoluzione del Parlamento europeo del 23 novembre 2016: l'UE rientrerebbe così tra i quattro principali investitori europei nella ricerca e tecnologia nel campo della difesa. Il programma dovrebbe concentrarsi su un **numero limitato di progetti di ricerca essenziali**, connessi alle priorità in materia di capacità di difesa concordate dagli Stati membri. La *governance* del programma sarà soggetta alle norme di **bilancio dell'UE** e saranno esplorate molteplici opzioni al fine di strutturare il dialogo tra la Commissione, gli Stati membri e l'industria riguardo all'attuazione della futura "sezione".

(ii) **Sezione capacità** - Volta a sostenere lo **sviluppo congiunto di capacità di difesa** definite di comune accordo dagli Stati membri, verrebbe finanziata mediante l'aggregazione dei contributi nazionali e godrebbe, ove possibile, del sostegno dal bilancio dell'UE. Questa "sezione" sarebbe imperniata sulle fasi post R&T e avrebbe dimensioni molto maggiori della prima: la Commissione fissa come obiettivo un importo di riferimento pari a **5 miliardi di EUR all'anno**, vale a dire il 2,5% del totale della spesa nazionale per la difesa nell'UE e il 14% della spesa nazionale per le capacità di difesa, importo che colmerebbe il divario rispetto all'obiettivo concordato dagli Stati membri in sede EDA di destinare a progetti collaborativi il 35% della spesa per i materiali³. Le **caratteristiche specifiche della "sezione capacità" sono in realtà ancora da individuare** e a tal fine potrebbe giovare l'istituzione di una **cooperazione strutturata permanente**. Questa seconda sezione, a differenza della prima, **non sarebbe finanziata dal bilancio dell'Unione, bensì mediante l'aggregazione dei contributi degli Stati membri** che decidono di parteciparvi, e limitatamente a singoli progetti finanziariamente indipendenti e limitati nel tempo e nelle dimensioni. La Commissione è però disposta a **esaminare tutte le opzioni di finanziamento a carico del bilancio dell'UE** della "sezione capacità", nel rispetto dei trattati. La Commissione ipotizza anche l'**emissione di strumenti di debito** connessi al progetto (proposta peraltro avanzata dal vicepresidente della Commissione Katainen in una intervista al *Financial Times* del 15 settembre 2016), garantiti dagli Stati membri ovvero da una propria base di capitale. Interessante la previsione - che riprende, in termini più ampi, una proposta del *non paper* italiano - per cui i **contributi nazionali al capitale della "sezione capacità" saranno considerati "misure *à tantum*" nel quadro del patto di stabilità e crescita**, così come le garanzie, nella misura in cui si ripercuoteranno sul disavanzo e/o sul debito.

La promozione degli investimenti nelle catene di approvvigionamento della difesa - Oltre al fondo europeo per la difesa, la Commissione ritiene necessarie ulteriori azioni per permettere alla base industriale di difesa di rimanere innovativa e competitiva e, in ultima analisi, di poter soddisfare le esigenze europee in termini di capacità. In particolare sosterrà perciò, entro i limiti stabiliti dai trattati, in seno agli organi decisionali della Banca europea per gli investimenti, l'**adeguamento dei criteri di prestito della BEI** in modo da consentirne l'erogazione anche al settore della difesa - attualmente non prevista -, e invita gli Stati membri ad appoggiare tale processo. Anche questa proposta era contenuta nel *non paper* italiano. La Commissione promuoverà altresì il cofinanziamento, tramite i **fondi strutturali e d'investimento europei**, dei progetti di investimento produttivo e della modernizzazione delle catene di approvvigionamento nel settore della difesa. La difesa sarà poi un settore prioritario del programma generale costituito dalla nuova [agenda per le competenze per l'Europa \(COM\(2016\) 381 final\)](#).

² In attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013.

³ Nel periodo 2010-2014 gli Stati membri dell'EDA hanno investito in media il 19,6% della spesa totale per i materiali in progetti collaborativi, ossia un importo di 7,56 miliardi di EUR all'anno, inferiore di 5,84 miliardi di EUR all'anno rispetto all'obiettivo concordato.

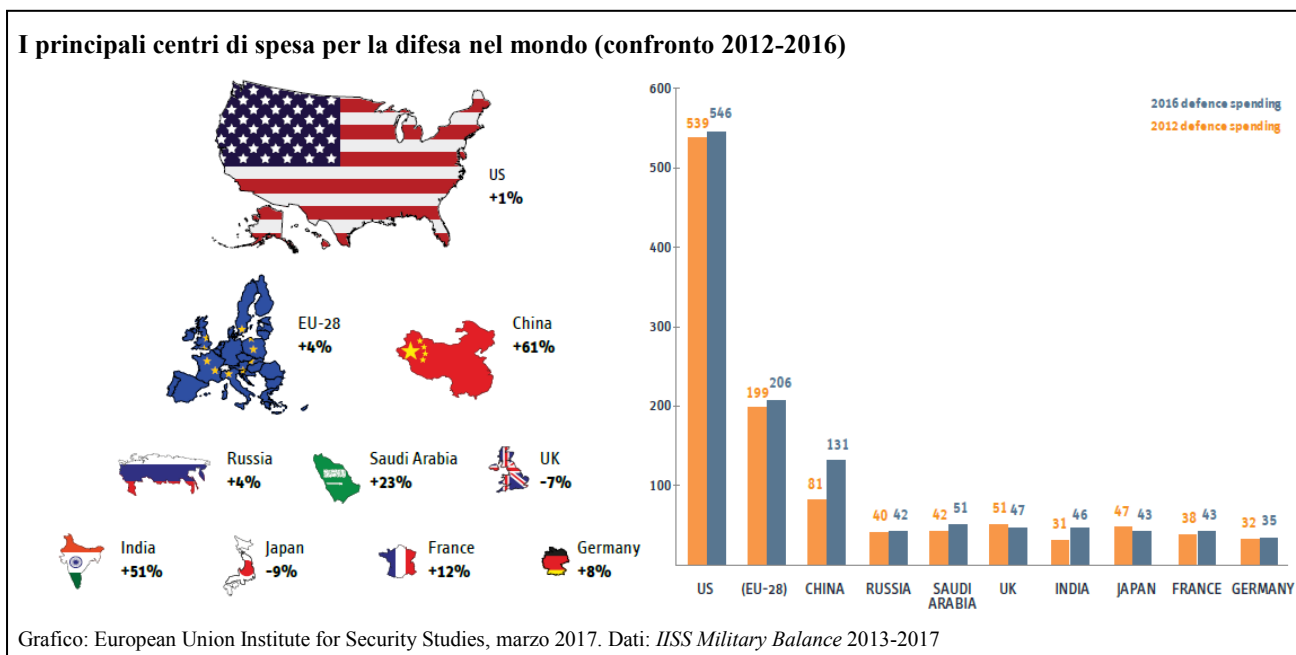
Il rafforzamento del mercato unico della difesa - Quanto alle due **direttive** sugli appalti e sui trasferimenti nell'UE, la Commissione ritiene che si sono dimostrate in linea di massima adeguate allo scopo e che non è necessaria alcuna modifica legislativa in questa fase, salvo **porre rimedio ad un certo numero di carenze** riscontrate, nonché a differenze nel recepimento. La Commissione intende poi perseguire il rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento, il miglioramento dell'accesso al mercato transfrontaliero per le PMI nel settore della difesa, nonché della normazione e della valutazione della conformità. La Commissione ravvisa infine la necessità di **rafforzare la coerenza e le sinergie tra le questioni di difesa e altri pertinenti settori e politiche dell'Unione**, in modo da sfruttare appieno il valore aggiunto dell'UE.

La Commissione istituirà poi, in stretta collaborazione con gli Stati membri e l'Alto rappresentante, che agirà anche nella sua veste di capo dell'EDA, un gruppo direttivo di attuazione che si riunirà periodicamente per monitorare e agevolare i progressi relativi alle diverse azioni. Verrà inoltre istituito un *forum* consultivo con l'industria europea della difesa per un migliore allineamento dell'offerta e della domanda.

3) LA SPESA EUROPEA PER LA DIFESA

La Commissione quantifica il **fatturato annuo dell'industria della difesa europea in 100 miliardi di euro, con 1,4 milioni di persone direttamente o indirettamente impiegate.**

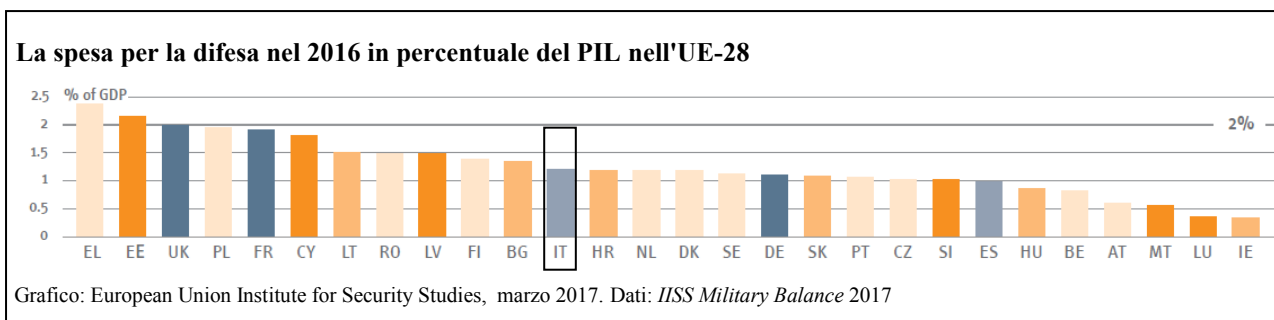
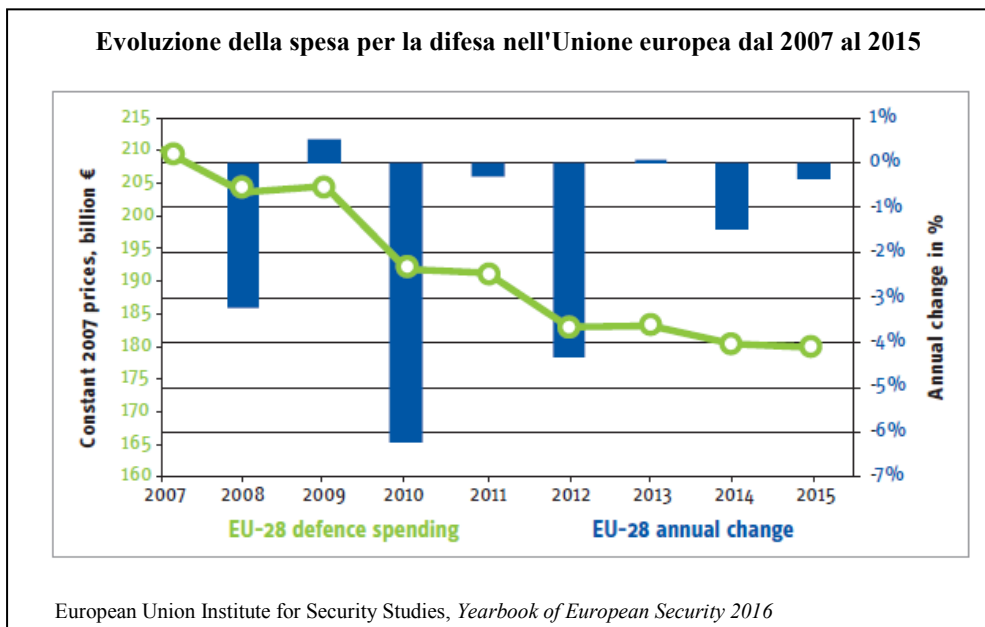
È noto che l'Europa, intesa come somma degli Stati membri, detiene, anche senza il Regno Unito, il **secondo posto al mondo per la spesa militare** dopo gli Stati Uniti, per quanto notevolmente distaccata.



Alcuni fattori, però, ne ridimensionano notevolmente la portata: da un lato, è una spesa particolarmente inefficiente, caratterizzata da duplicazioni e mancanza di interoperabilità, oltre che da divari tecnologici. Dall'altro, negli ultimi anni in Europa i bilanci della difesa hanno sofferto consistenti tagli, soprattutto nell'ambito degli investimenti, mentre altri importanti paesi li hanno incrementati in misura molto significativa⁴: nel 2015 gli investimenti statunitensi nella difesa rappresentavano oltre il doppio della spesa totale degli Stati membri dell'UE nel settore, la Cina ha

⁴ L'Europa occidentale, a prezzi costanti 2014, dal 2009 al 2015 è passata da 315 miliardi di dollari a 271 miliardi, mentre il mondo, nel suo complesso, è cresciuto da 1745 miliardi a 1760 miliardi. (SIPRI - MilEx)

aumentato il proprio bilancio della difesa del 150% negli ultimi dieci anni e, nel 2015, la Russia ha investito il 5,4% del suo PIL nella difesa. Tra il 2005 e il 2015 - nonostante un'inversione di tendenza finale - la spesa per la difesa dell'UE 27 (Stati EDA, ossia i 28 meno la Danimarca) si è ridotta di quasi l'11%, fino a raggiungere l'importo complessivo di 200 miliardi di euro e la relativa quota del PIL è scesa al minimo storico dell'1,4%.

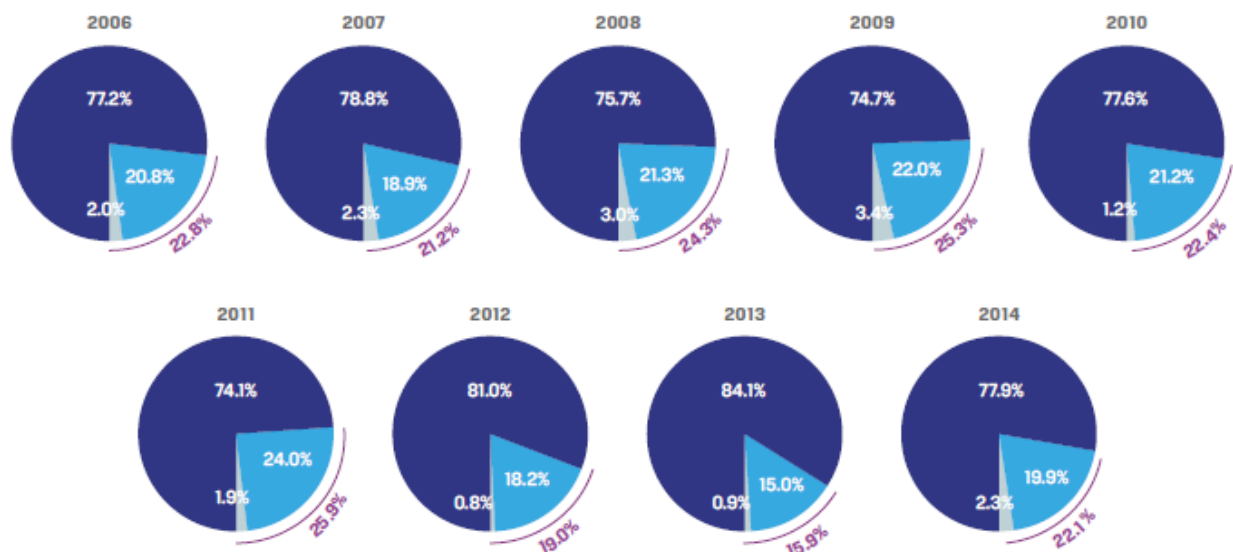


Prevedibili sono le implicazioni su di un settore che vive di programmi di sviluppo delle capacità finanziati dagli Stati. La Commissione ritiene che, **senza investimenti duraturi nella difesa, l'industria europea rischi di non disporre delle capacità tecnologiche per costruire la prossima generazione di capacità critiche di difesa**, ciò che inciderà negativamente sull'autonomia strategica dell'Unione e sulla sua capacità di agire come garante della sicurezza.

C'è poi il grave problema della **frammentazione degli approvvigionamenti e dei mercati**, con correlata duplicazione delle capacità, delle strutture e dei costi⁵: nel 2014 gli approvvigionamenti collaborativi di materiali rappresentavano solo il 22% del totale, ben lontano dall'obiettivo del 35% fissato in sede EDA, anche a motivo del fatto che la contrazione dei bilanci della difesa ha portato ciascuno Stato, invece che a razionalizzazione la spesa aumentando la cooperazione, a difendere la propria industria aumentando la nazionalizzazione. Ancora minore è la percentuale di spesa collaborativa nell'ambito della ricerca e tecnologia, che nel 2014 ammontava soltanto al 9,2%.

⁵ Esistono ad esempio 154 tipi di sistemi di armamenti nell'UE rispetto ai 27 negli Stati Uniti (Dati UE-US sulla difesa 2011, Agenzia europea per la difesa).

La percentuale di spesa per approvvigionamenti nazionali e collaborativi (membri EDA) dal 2006 al 2014



Blu scuro: nazionali - Blu chiaro: collaborativi in ambito europeo - Celeste: altre collaborazioni

Agenzia europea per la difesa, 2016

Nel 2013 il Parlamento europeo ha realizzato uno studio⁶, tuttora ampiamente citato, con il quale si stimava che **il costo della non Europa nel settore della difesa potrebbe oscillare da un minimo di 26 a un massimo di 130 miliardi di euro** (a prezzi 2011). La cifra esatta è sicuramente difficile da quantificare, ma si noti che, anche prendendo a riferimento il livello minimo tra i due, una difesa comune libererebbe risorse maggiori rispetto all'intero bilancio della difesa italiano.

4) ALCUNE QUESTIONI APERTE

Il Piano di azione, senz'altro il più ambizioso insieme di interventi nell'ambito della difesa elaborati in sede europea, lascia aperte alcune questioni che dovranno trovare una soluzione in sede di attuazione di quanto previsto dalla comunicazione, in particolare:

- la **concreta configurazione della sezione "capacità" del fondo**, sia in termini di *governance*, sia in termini di contributo del bilancio dell'Unione;
- i rapporti tra il fondo, il suo consiglio di coordinamento (che comprende la Commissione) e la **revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)**, il "semestre europeo" di coordinamento dei cicli di programmazione, meccanismo informale condotto invece dagli Stati membri, oggetto delle conclusioni del Consiglio del 6 marzo 2017;
- il **ruolo dell'Agenzia europea per la difesa (EDA)**, organismo istituito dal trattato UE con competenze sovrapponibili all'ambito di intervento del fondo, di cui viene previsto il coinvolgimento ma non un ruolo centrale né definito;
- la definizione di un punto di arrivo e della configurazione del **"mercato unico della difesa"**, in un ambito dove le esigenze di maggiore concorrenza confliggono con quelle di

⁶ [The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy](#)

tutela delle quote di mercato e dei livelli occupazionali delle industrie nazionali, peraltro di norma partecipate dai rispettivi Stati.

Le prime 20 aziende del settore della difesa nel mondo nel 2015 (Cina esclusa)

| 2015 | 2014 | AZIENDA | PAESE | Vendita armi (USD) | % sul totale | Utili (USD) | Dipendenti |
|------|------|-------------------------------|----------------------|--------------------|--------------|-------------|------------|
| 1 | 1 | Lockheed Martin Corp. | USA | 36440 | 79 | 3605 | 126000 |
| 2 | 2 | Boeing | USA | 27960 | 29 | 5176 | 161400 |
| 3 | 3 | BAE Systems | UK | 25510 | 93 | 1456 | 82500 |
| 4 | 4 | Raytheon | USA | 21780 | 94 | 2067 | 61000 |
| 5 | 5 | Northrop Grumman Corp. | USA | 20060 | 86 | 1990 | 65000 |
| 6 | 6 | General Dynamics Corp. | USA | 19240 | 61 | 2965 | 99900 |
| 7 | 7 | Airbus Group | Trans-Europea | 12860 | 18 | 2992 | 136570 |
| 8 | 8 | United Technologies Corp. | USA | 9500 | 16 | 4356 | 197200 |
| 9 | 9 | Finmeccanica | Italia | 9300 | 65 | 584 | 47160 |
| 10 | 10 | L-3 Communications | USA | 8770 | 84 | 282 | 38000 |
| 11 | 12 | Thales | Francia | 8100 | 52 | 897 | 62190 |
| 12 | 13 | Huntington Ingalls Industries | USA | 6740 | 96 | 404 | 35500 |
| 13 | 11 | Almaz-Antey | Russia | 6620 | 95 | .. | .. |
| 14 | 17 | Safran | Francia | 5020 | 26 | 1644 | 70090 |
| 15 | 29 | Harris Corp. | USA | 4920 | 66 | 324 | 21000 |
| 16 | 16 | Rolls-Royce | UK | 4790 | 23 | 1650 | 50500 |
| 17 | 14 | United Aircraft Corp. | Russia | 4610 | 80 | -1785 | .. |
| 18 | 19 | Bechtel Corp. | USA | 4600 | 14 | .. | 53000 |
| 19 | 15 | United Shipbuilding Corp. | Russia | 4510 | 87 | 230 | .. |
| 20 | 23 | Booz Allen Hamilton | USA | 3900 | 72 | 294 | 22600 |

SIPRI, Arms industry database, dicembre 2016

14 marzo 2017

A cura di Francesco Gilioli