



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 111

VERSO UNA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA NEL SETTORE DELLA DIFESA: I DOCUMENTI ADOTTATI DALLA COMMISSIONE IL 7 GIUGNO 2017

A pochi giorni dalla riunione del Consiglio europeo del 22-23 giugno 2017, che ha all'ordine del giorno una valutazione dei progressi compiuti nel rafforzamento della cooperazione nell'ambito della sicurezza esterna e della difesa, il 7 giugno scorso la Commissione europea ha adottato tre documenti che costituiscono un'ulteriore tappa nel cammino verso la definizione dei contenuti di una politica europea di difesa, delineando - in particolare il secondo e il terzo - una **politica industriale europea nel settore della difesa**:

1. un **documento di riflessione** sul futuro della difesa europea;
2. una **comunicazione** sull'istituzione del Fondo europeo per la difesa;
3. una **proposta di regolamento** che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa.

La Commissione Juncker aveva da subito esplicitato la propria intenzione di impegnarsi per la costruzione di una difesa europea e di elaborare un piano d'azione sull'industria europea della difesa e poi, nel discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2016, un fondo europeo per la difesa. Dopo la presentazione, lo scorso 30 novembre, del *Piano d'azione europeo in materia di difesa*¹, si assiste oggi a un ulteriore passaggio di particolare rilievo, anche perché, per la prima volta nella storia dell'Unione, ci troviamo di fronte, con il terzo dei documenti citati, a una proposta legislativa in materia di difesa. L'iniziativa della Commissione non è tuttavia autonoma, ma ottempera a un invito rivolto dal Consiglio europeo del dicembre 2016 a valle del *Piano d'azione*.

Il complesso di documenti si situa nel più ampio contesto del processo avviato, esattamente un anno prima, con la presentazione, da parte dell'Alto rappresentante, della *Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*², documento che, come è noto, ha impresso una notevole accelerazione al processo che potrebbe portare a una maggiore integrazione nel campo della difesa e ha dato a sua volta corso a numerose proposte attuative e diverse conclusioni in materia da parte del Consiglio europeo e del Consiglio, da ultimo quelle del 18 maggio e del 19 giugno 2017.

¹ [COM\(2016\) 950 final](#). Al proposito, si veda la [Nota su atti dell'Unione europea n. 103](#).

² [Dossier sull'atto comunitario n. 205](#). Sulle successive fasi si veda la [Nota su atti dell'Unione europea n. 98](#).

1. IL DOCUMENTO DI RIFLESSIONE SUL FUTURO DELLA DIFESA EUROPEA

Il testo ([COM\(2017\) 315 final](#)), la cui prefazione è firmata dai Vice presidenti Mogherini e Katainen, è quello avente carattere più generale e si pone in posizione di consequenzialità rispetto al [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#)³ che la Commissione aveva pubblicato lo scorso 1° marzo in vista del Vertice di Roma - e di cui mantiene lo stile sintetico - e segue altri tre documenti di riflessione a carattere tematico, rispettivamente sulla dimensione sociale, la globalizzazione e l'approfondimento dell'unione economia e monetaria. Sebbene si ponga come obiettivo dichiarato non di individuare soluzioni ma di offrire un contributo al dibattito in materia, è tuttavia da considerarsi a tutti gli effetti un documento ufficiale⁴.

Si compone di una parte iniziale sulla situazione della difesa in Europa e la percezione dei cittadini europei al riguardo, seguita da una prefigurazione della situazione al 2025: riprendendo l'impostazione per scenari seguita nel *Libro bianco*, il documento ne esamina tre possibili - che, viene specificato, sono meramente illustrativi e non necessariamente alternativi - nei quali si potrebbe concretizzare l'impegno verso la costruzione di un'Unione della sicurezza e della difesa.

a) Primo scenario: Cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa

Rappresenta l'opzione minima e si traduce in un **rafforzamento della situazione esistente**, con una cooperazione più frequente tra i 27 Stati membri in materia di sicurezza e difesa. Questa avrebbe tuttavia un carattere volontario e non vincolante, con decisioni *ad hoc* adottate in occasione di singole crisi o minacce. Le missioni civili e militari proseguirebbero ma quelle di più ampie dimensioni sarebbero affidate alla guida degli Stati con maggiori capacità. Pur in un quadro di cooperazione, la NATO avrebbe comunque a disposizione le maggiori capacità militari, mentre la UE si affiderebbe ad azioni "di persuasione". Vi sarebbe maggiore scambio di informazioni anche se la risposta alle minacce non convenzionali continuerebbe ad avvenire principalmente a livello nazionale. La cooperazione in materia di difesa continuerebbe a rimanere un obiettivo politico, in un quadro caratterizzato da più lavoro collettivo, in una logica *bottom-up*, e dal tentativo di una maggiore trasparenza nella pianificazione in materia, grazie all'ausilio del Fondo europeo per la difesa, con il risultato di una maggiore autonomia strategica. L'industria della difesa, tuttavia, resterebbe frammentata, con la gran parte degli appalti aggiudicati a livello nazionale, cosicché solo pochi Stati (o forse nessuno) conserverebbero singolarmente l'intero spettro di capacità.

b) Secondo scenario: Sicurezza e difesa condivise

In questo caso si parte dal presupposto che gli Stati membri condividano la comprensione delle minacce reciproche e facciano convergere le loro culture strategiche, costruendo una **solidarietà finanziaria e operativa molto più profonda**. L'UE svilupperebbe così la propria capacità di proiezione esterna e di sviluppo delle capacità dei *partner*, oltre ad accrescere la propria abilità di proteggere l'Europa, con particolare riferimento al terrorismo, al *cyber*, alle minacce ibride, al controllo delle frontiere e alla sicurezza energetica. La cooperazione con la NATO sarebbe caratterizzata da una maggiore assunzione di impegno da parte della UE in tutto l'ambito non interessato dalla clausola di difesa collettiva del relativo trattato e l'UE potrebbe condurre missioni più impegnative di gestione delle crisi, con procedure decisionali più rapide. La UE sarebbe maggiormente impegnata nella protezione degli Stati membri e dei cittadini e l'attività di *intelligence* verrebbe sistematicamente condivisa. La cooperazione in materia di difesa diverrebbe

³ [COM\(2017\) 2025 final](#) e la relativa [Nota su atti dell'Unione europea n. 96](#).

⁴ Ciò si desume dal fatto che è stato pubblicato, oltre che in una versione dalla grafica curata disponibile in inglese, francese e tedesco, anche nella versione ufficiale di documento COM(2017) 315 final, questa volta in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. La prefazione è firmata dai due Vice presidenti solo nella prima delle due versioni.

la norma, con l'allineamento delle programmazioni nazionali e una drastica riduzione delle duplicazioni nonché la piena interoperabilità dei sistemi d'arma. L'industria opererebbe in un mercato unico della difesa europeo.

c) Terzo scenario: Sicurezza e difesa comuni

Si tratta dell'opzione per una **vera e propria Unione della sicurezza e della difesa**, dove, in un contesto caratterizzato dalla solidarietà e mutua assistenza tra gli Stati membri, vengono sfruttate appieno le potenzialità offerte dal Trattato UE che, all'articolo 42, prevede del resto la possibilità di addivenire a una difesa comune. La protezione dell'Europa diverrebbe una responsabilità sinergica della UE e della NATO. Le minacce per la sicurezza verrebbero sistematicamente monitorate congiuntamente e potrebbero essere condotte operazioni ambiziose. Ciò si accompagnerebbe a una maggiore integrazione delle forze di difesa, disponibili in permanenza a un dispiegamento rapido, con esercitazioni e accademie comuni. Oltre alla gestione in comune delle minacce *cyber*, la Guardia di frontiera e costiera europea disporrebbe di propri assetti stabili e di *intelligence*; verrebbe altresì istituita una forza europea di protezione civile. La pianificazione in materia di difesa degli stati membri sarebbe pienamente sincronizzata e i programmi collaborativi di sviluppo e acquisizione sensibilmente potenziati, nel quadro di un mercato della difesa autenticamente europeo. Si prevede anche l'istituzione di un'apposita Agenzia europea di ricerca nel settore della difesa (anche se non si specifica in quale rapporto sarebbe con l'Agenzia europea per la difesa).

In conclusione del documento, La Commissione specifica che **la responsabilità e l'iniziativa in materia appartiene agli Stati membri**, sia pure con il supporto delle istituzioni europee. Pur non prendendo ufficialmente posizione, non trascura però di rilevare come il futuro dell'Unione europea come progetto di pace dipenda dalla creazione di un'Unione della sicurezza e della difesa, lasciando trasparire una non velata preferenza per il terzo degli scenari.

I tre scenari del documento di riflessione in sintesi



Fonte: Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro della difesa europea*

2. LA COMUNICAZIONE SULL'ISTITUZIONE DEL FONDO EUROPEO PER LA DIFESA

La comunicazione della Commissione ([COM\(2017\) 295 final](#)) segue e riprende direttamente il *Piano d'azione europeo in materia di difesa* del 30 novembre 2016, anch'esso avente natura di comunicazione, il cui cuore era rappresentato proprio dalla proposta di istituzione di un **Fondo europeo per la difesa, articolato in due sezioni** (*windows*), l'una dedicata alla ricerca e l'altra alle capacità.

Si conferma la **natura distinta ma complementare** delle due sezioni, coordinate tuttavia da un *Coordination Board* composto dalla Commissione, l'Alto rappresentante, gli Stati membri, l'Agenzia europea per la difesa e, se del caso, l'industria.

Entrambe le sezioni entreranno a regime con l'avvio del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, anche se la loro operatività viene parzialmente anticipata attraverso una fase transitoria finalizzata a testarne il funzionamento e definirne le caratteristiche, oltre a finanziare direttamente i primi progetti.

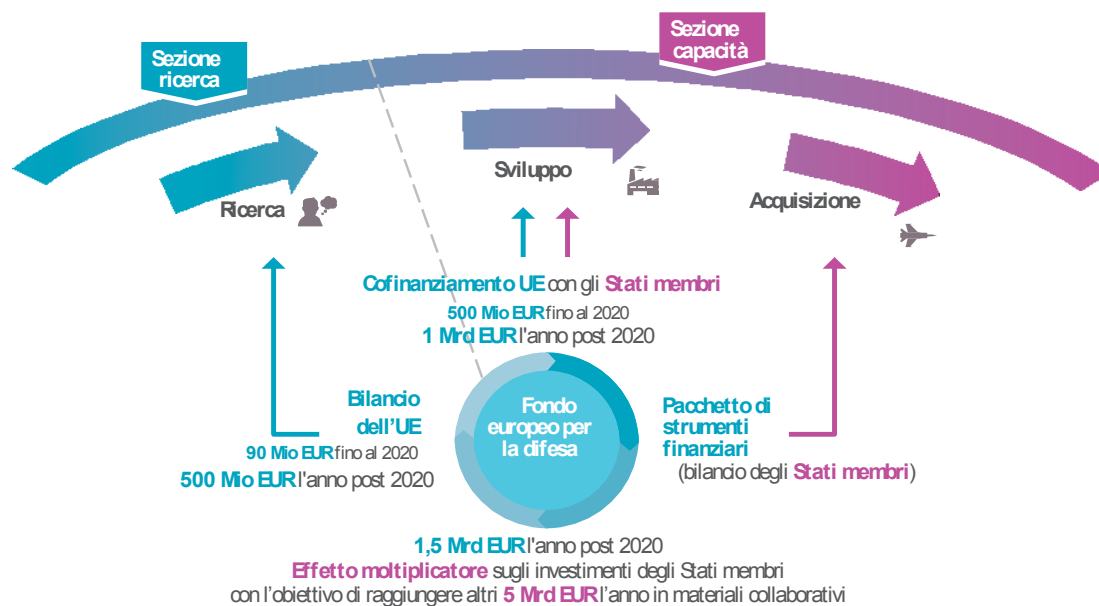
Sezione ricerca - Di fatto è già entrata in funzione, poiché l'11 aprile scorso è stata adottata la decisione di finanziamento, per il 2017, dell'**azione preparatoria** (*Preparatory Action*). Si tratta di 25 milioni di euro, cui si sommeranno, nelle intenzioni della Commissione, 40 milioni nel 2018 e 25 milioni nel 2019, per un totale di **90 milioni di euro in tre anni (2017-2019)**, destinati a finanziare ambiti di ricerca ritenuti cruciali per consentire lo sviluppo di alcuni sistemi di difesa chiave. **L'attuazione è demandata all'Agenzia europea per la difesa**, sulla base di un accordo di delega sottoscritto con la Commissione il 31 maggio 2017: il 7 giugno, in contemporanea con l'adozione della comunicazione, sono stati anche **pubblicati i primi bandi** sul sito dell'Agenzia, in scadenza tra settembre e ottobre: le relative convenzioni di sovvenzione dovrebbero essere sottoscritte a dicembre.

Scopo dell'azione preparatoria - che a sua volta è stata preceduta da un progetto pilota di 1,4 milioni di euro, dall'avvio peraltro sofferto - è dimostrare il valore aggiunto della ricerca e tecnologia finanziata dalla UE nell'ambito della difesa al fine di preparare, dopo un'ampia consultazione, un vero e proprio programma di ricerca dedicato **nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale**, dalla dotazione attesa di **500 milioni di euro l'anno**, interamente finanziati dal bilancio dell'Unione. Non è ancora stabilito il rapporto tra questo programma e il successore di Horizon 2020, anche se la Commissione si premura che restino separati. La scelta delle priorità in materia di capacità e di ricerca sarà effettuata dagli Stati, con l'ausilio dell'EDA. Anche la concreta *governance*, così come il ruolo dell'EDA nella gestione del programma, verranno determinati sulla base dei risultati della *Preparatory Action*. Si può perciò immaginare che, se quest'ultima darà risultati positivi, possa essere riprodotto il modello basato sull'accordo di delegazione tra la Commissione e l'EDA.

Sezione capacità - Anche in questo caso è previsto un avvio in due fasi. La prima, relativa agli anni 2019 e 2020, è subordinata all'adozione, entro il 2018, della **proposta di regolamento (v. sotto)** adottata contestualmente dalla Commissione europea, e relativa all'istituzione di un **programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa** (*European Defence Industrial Development Programme*), di **245 milioni per il 2019 e 255 milioni per il 2020 finalizzato a cofinanziare la fase di sviluppo**: poiché si tratta di un cofinanziamento al 20%, il totale degli investimenti, **compresa la quota a carico degli Stati membri, ammonterà ad almeno 2,5 miliardi nei due anni**. Il programma, le cui priorità verranno sempre definite dagli Stati membri a livello europeo, attraverso il Piano di sviluppo delle capacità definito in sede EDA, sarà complementare rispetto alla sezione ricerca, con l'obiettivo di colmare il divario tra la ricerca da un lato e lo sviluppo dall'altro, un passaggio critico dove molti progetti tradizionalmente si arrestano. In questa fase iniziale saranno co-finanziati progetti che coinvolgano almeno tre imprese appartenenti ad almeno due Stati membri. A differenza della *Preparatory Action*, in questo caso sarà la Commissione a essere responsabile dell'esecuzione generale del programma, laddove all'EDA verrà riservato solo un ruolo nell'identificazione delle priorità e dell'armonizzazione dei criteri tecnici. Sono inoltre previsti meccanismi per creare sinergie con una cooperazione strutturata permanente (PESCO), ove istituita. Il programma, nel prossimo quadro finanziario pluriennale, dovrebbe essere **portato a 1 miliardo di euro annui**, il che, **con il cofinanziamento nazionale, permetterebbe di giungere ai 5 miliardi** che la Commissione prefigurava nel *Piano d'azione* di novembre 2016.

Per quanto riguarda invece la **fase di acquisizione**, rispetto alla quale i margini per un cofinanziamento europeo sono molto ridotti, il fondo non interverrà direttamente bensì attraverso un **pacchetto di strumenti finanziari**, al cui approntamento la Commissione sta provvedendo, finalizzato a facilitare la cooperazione tra gli Stati e le imprese anche nella fase di sviluppo. A tal fine, è in fase di istituzione sia un comitato *ad hoc*, sia una *task force* interna alla Commissione con il compito di fungere da referente unico in materia.

Il funzionamento delle due sezioni del fondo e del cofinanziamento europeo rispetto alle tre fasi della ricerca, dello sviluppo e dell'acquisizione è sintetizzato nello schema che segue:



3. LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO SUL PROGRAMMA EUROPEO DI SVILUPPO DEL SETTORE INDUSTRIALE DELLA DIFESA

Il testo ([COM\(2017\) 294 final](#)) - su cui peraltro i Parlamenti nazionali saranno chiamati a esprimersi in sede di sindacato di sussidiarietà e proporzionalità - riveste particolare importanza sotto diversi profili. Innanzi tutto è **la prima proposta legislativa adottata dalla presentazione della *Strategia globale*** e comunque dall'avvio dell'intenso dibattito sulla costruzione della difesa europea. In secondo luogo, ove approvato, **sarebbe il primo atto normativo dell'Unione europea a istituire un programma cofinanziato dal bilancio dell'Unione e finalizzato esplicitamente alla difesa**. In terzo luogo, sarebbe la dimostrazione di come la difesa comune può essere perseguita utilizzando non solo gli strumenti - meno penetranti e di natura non legislativa - offerti dalle norme del trattato UE sulla Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) ma anche - e con veri e propri atti legislativi - utilizzando come base giuridica norme del trattato sul funzionamento della UE non destinate specificamente alla difesa, come, in questo caso, l'art. 173 sulla politica industriale. Infine, pur senza intaccare i poteri degli Stati membri, consacra anche formalmente un **ruolo della Commissione, grazie alla titolarità dell'iniziativa legislativa, quale *driver*, non meno rilevante degli Stati, per la politica di difesa europea**.

I contenuti della proposta, che è stata anche preceduta da un documento di lavoro⁵ dei servizi della commissione inteso a valutarne l'impatto, sono stati anticipati poco sopra, parlando della più generale comunicazione sul fondo. In questa sede è bene evidenziare che i finanziamenti potranno assumere la forma tipica delle **sovvenzioni, ovvero degli strumenti finanziari** (investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti, garanzie, strumenti di condivisione dei rischi), ovvero ancora degli appalti pubblici. Quanto all'oggetto, che consiste nella **fase di sviluppo**, sia di nuovi prodotti e tecnologie che della modernizzazione di tecnologie esistenti, questo si traduce nella **progettazione** (includere le specifiche tecniche), **creazione di prototipi, collaudo, qualificazione, certificazione** e studi correlati. Ne potranno beneficiare azioni intraprese da **almeno tre imprese** (non reciprocamente controllate) **stabilite in almeno due Stati membri**. Tali imprese dovranno essere possedute per oltre il 50% da Stati membri o cittadini degli Stati membri: **le infrastrutture, le**

⁵ [SWD\(2017\) 228 final](#)

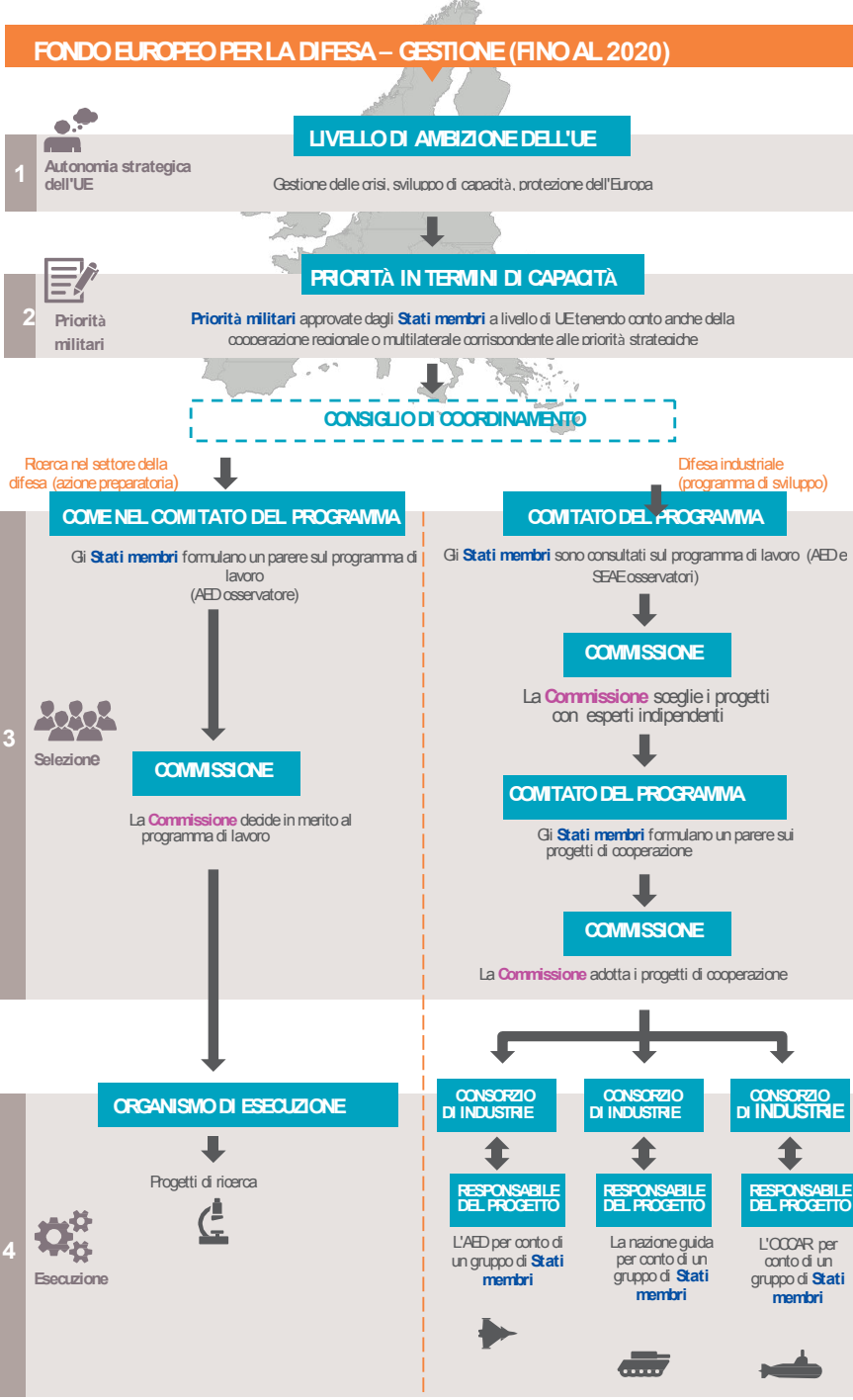
attrezzature, i beni e le risorse utilizzate per il programma non potranno essere situate nel territorio di paesi terzi: una previsione che, pur nella sua coerenza con l'obiettivo del programma di promuovere l'industria della difesa europea, potrebbe, al termine della procedura di uscita del Regno Unito, limitare la partecipazione dell'italiana Leonardo, stante la sua importante presenza Oltremarina.

Quanto al tasso di **cofinanziamento, il limite del 20%** (elevabile al 30% nel caso della cooperazione strutturata permanente) cui fa riferimento la comunicazione sul fondo e anche la relazione alla proposta di regolamento in realtà **vale solo per la creazione di prototipi**, mentre le altre attività saranno in teoria finanziabili dal bilancio UE anche in via integrale.

Fondamentale importanza avrà il programma di lavoro pluriennale, da adottarsi in un secondo momento da parte della Commissione, con il quale questa indicherà le categorie di progetti da finanziare, riservandosi così un ruolo centrale nella definizione delle priorità, pur mitigato dalla presenza di un comitato *ad hoc* composto dai rappresentanti degli Stati membri e cui prenderà parte, come osservatore, anche l'Agenzia europea per la difesa (alla quale, peraltro, potrebbe essere delegata l'esecuzione del programma). È pur vero, tuttavia, che tra i cinque criteri cumulativi per valutare le richieste di finanziamento elencati dall'articolo 10 della proposta, ovvero: a) eccellenza, b) contributo all'innovazione e allo sviluppo tecnologico, c) contributo agli interessi di sicurezza e di difesa dell'Unione, d) sostenibilità, e) dimostrazione che gli Stati membri si sono impegnati a produrre e acquistare congiuntamente il prodotto o la tecnologia, quest'ultimo - dal cui rispetto si è dispensati solo in caso di mera progettazione - finirà per avere un valore dirimente e impedire che la Commissione eroghi finanziamenti senza una previa convergenza con gli Stati.

La proposta di regolamento, presentata nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale, prevede una **copertura attraverso la riduzione delle dotazioni già previste** per il meccanismo per collegare l'Europa (-145 milioni), i programmi europei di navigazione satellitare, in particolare Galileo (-135 milioni), il programma europeo di osservazione della terra (-15 milioni) e il progetto ITER sulla fusione nucleare (-80 milioni). La restante quota deriverà invece da una riduzione del margine non assegnato (-125 milioni).

Quanto alle tempistiche di approvazione, la Commissione proporrà che alla proposta sia riservato un trattamento prioritario da parte delle tre istituzioni, in modo da **giungere a un accordo con il Parlamento e il Consiglio all'inizio del 2018** e consentire così un finanziamento dei primi progetti nel 2019.



Fonte: Commissione europea, *Comunicazione sull'istituzione del fondo europeo per la difesa*

20 giugno 2017
 A cura di Francesco Gilioli