



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 8 giugno 2017
(OR. en)

10164/17

CFSP/PESC 505
CSDP/PSDC 309
COPS 185
POLMIL 63
EUMC 72
COMPET 486
ECOFIN 522
IND 158
MI 487
RECH 228
EMPL 361

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	8 giugno 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2017) 295 final
----------------	---------------------

Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Istituzione del Fondo europeo per la difesa
----------	---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 295 final.

All.: COM(2017) 295 final



Bruxelles, 7.6.2017
COM(2017) 295 final

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

Istituzione del Fondo europeo per la difesa

INTRODUZIONE

L'UE sta affrontando un aumento dell'instabilità e dei conflitti nel suo vicinato e si profilano nuove minacce alla sicurezza. È improbabile che la situazione evolva nel prossimo futuro. I cittadini guardano sempre più all'Europa per la protezione al suo interno e oltre i suoi confini, poiché la portata delle sfide è tale che nessuno Stato membro può affrontarle con successo da solo.

La sicurezza dei cittadini europei è primariamente una responsabilità europea. Riconoscendo ciò gli Stati membri stanno reinvestendo nella difesa. Gli attuali 28 Stati membri investono 1,34% del PIL nella difesa (per l'UE27 l'importo è pari a 1,32%) ed è chiaro che occorre fare di più.

Per essere pronta ad affrontare le sfide di domani e a proteggere i suoi cittadini, l'Europa deve potenziare la sua autonomia strategica. Questo richiede lo sviluppo di tecnologie fondamentali in settori chiave e capacità strategiche per garantire la leadership tecnologica. Una cooperazione a tutti i livelli è l'unico modo per rispondere alle aspettative dei cittadini dell'UE. Promuovendo la cooperazione l'Unione europea può contribuire ad ottimizzare i risultati e la qualità degli investimenti effettuati dagli Stati membri nella difesa.

Per questa ragione la politica di difesa è stata identificata come uno dei settori d'intervento prioritari negli orientamenti politici del presidente Juncker. Nel 2016 l'Unione europea ha posto le basi per un rafforzamento della politica di difesa europea. Nel quadro di un ampio pacchetto di misure per la difesa che fa seguito alla strategia globale dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa, la Commissione ha adottato un piano d'azione europeo in materia di difesa.¹

Tale piano d'azione definisce le misure necessarie a una cooperazione europea potenziata in materia di difesa e a sostenere la competitività dell'industria europea della difesa. Esso propone l'istituzione di un Fondo europeo per la difesa che dovrebbe aiutare gli Stati membri a rendere la cooperazione una norma e a sviluppare ed acquisire in tal modo capacità strategiche fondamentali in materia di difesa. Il Consiglio europeo ha accolto con favore l'iniziativa, così come l'intenzione della Commissione di presentare proposte per l'istituzione di un Fondo europeo per la difesa nella prima metà del 2017.²

Ora è il momento di realizzare quel mandato; non resta più molto tempo. L'istituzione del Fondo europeo per la difesa deve essere portata avanti in via prioritaria.

È già in fase avanzata la preparazione della sezione ricerca del Fondo europeo per la difesa. Attualmente la Commissione prepara una proposta legislativa riguardante un programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa. La proposta riflette il dialogo intenso con tutti i soggetti interessati, in particolare gli Stati membri. La cooperazione con l'alta rappresentante e con l'AED è conclusa. La presente comunicazione illustra gli strumenti per promuovere l'acquisizione congiunta di capacità di difesa da parte degli Stati membri. Ulteriori azioni saranno intraprese in fasi successive dell'istituzione del Fondo.

Il Fondo europeo per la difesa deve diventare un fattore chiave per il futuro della difesa europea. Esso sosterrà l'ambizione al livello che sarà concordato nell'Unione al momento di

¹ COM(2016) 950 final.

² Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016, punto 12.

considerare i diversi scenari per l'attuazione di un'Unione della sicurezza e della difesa, indicati nel documento di riflessione sul futuro della difesa europea.³

1. Perché è necessario un Fondo europeo per la difesa?

Malgrado diverse iniziative nel corso degli anni passati, l'industria europea della difesa è caratterizzata da livelli e qualità insufficienti degli investimenti nello sviluppo e nell'acquisizione di capacità future. Gli Stati membri non cooperano abbastanza, poiché oltre l'80% degli appalti e oltre il 90% di ricerca e tecnologia sono a livello nazionale. La frammentazione resta elevata: l'Europa conta 178 sistemi d'arma diversi rispetto ai 30 degli Stati Uniti. Uno scarso coordinamento nella pianificazione della difesa comporta un uso inefficiente del denaro dei contribuenti, inutili duplicazioni e una disponibilità non ottimale delle forze di difesa. Sussistono notevoli differenze tra gli Stati membri nel livello di spesa per la difesa. È necessaria una maggiore solidarietà, anche mediante la partecipazione del bilancio dell'UE, per produrre capacità di difesa comuni.

Il livello dell'UE: la Commissione, l'alta rappresentante/vicepresidente e l'Agenzia europea per la difesa (AED), può aiutare in modo significativo gli Stati membri nella pianificazione coordinata e nello sviluppo congiunto di capacità future. I punti che seguono risulteranno importanti:

- identificazione sistematica delle priorità in termini di capacità di difesa europea, basata sul nuovo livello di ambizione dell'UE in materia di sicurezza e difesa. Tale livello di ambizione si basa sulla strategia globale dell'UE ed è stato approvato dal Consiglio europeo⁴. Il piano di sviluppo delle capacità, riveduto nel 2018, sarà un riferimento fondamentale a livello dell'UE. Ove opportuno, saranno prese in considerazione anche le iniziative di cooperazione regionali e internazionali che contribuiscono all'attuazione delle priorità dell'UE;
- maggiore trasparenza e direzione politica nella pianificazione nazionale delle capacità. La revisione coordinata annuale della difesa (CARD) favorirà un maggiore coordinamento nella pianificazione nazionale della difesa e una cooperazione europea rafforzata in materia di difesa;
- i meccanismi di finanziamento congiunti, previsti nel Fondo europeo per la difesa, dovrebbero consentire una transizione strutturale verso una maggiore cooperazione nel settore della difesa.

Il coordinamento delle decisioni di investimento richiede una definizione comune delle esigenze e delle priorità. Questi aspetti rimarranno di competenza degli Stati membri. Alcune di queste priorità sono già state identificate, quali i sistemi aerei a pilotaggio remoto (droni), capacità di rifornimento in volo, comunicazione satellitare e ciberdifesa.⁵ Tali priorità sono state confermate dalla strategia globale dell'UE che ha identificato settori prioritari supplementari in materia di capacità nei quali l'Europa deve investire e promuovere uno sviluppo collaborativo, in particolare: intelligence, sorveglianza e ricognizione, accesso autonomo allo spazio e osservazione terrestre permanente, così come sicurezza marittima.

È indispensabile un maggiore coordinamento degli Stati membri nell'intero ciclo industriale, dalla ricerca allo sviluppo di prototipi, fino all'acquisizione di capacità di difesa. Ciò

³ Cfr. il documento di riflessione sul futuro della difesa europea, COM(2017)315.

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016 e conclusioni del Consiglio del 14 novembre 2016 relative all'attuazione della strategia globale dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa.

⁵ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo del 20 dicembre 2013.

contribuirebbe a una maggiore efficienza nella spesa nazionale per la difesa, ottimizzerebbe l'innovazione attuandola su scala più ampia, ridurrebbe il rischio di duplicazioni, favorirebbe l'interoperabilità tra forze armate e promuoverebbe una maggiore normalizzazione dei materiali. Sarebbe inoltre consentita una condivisione dei rischi e dei costi.

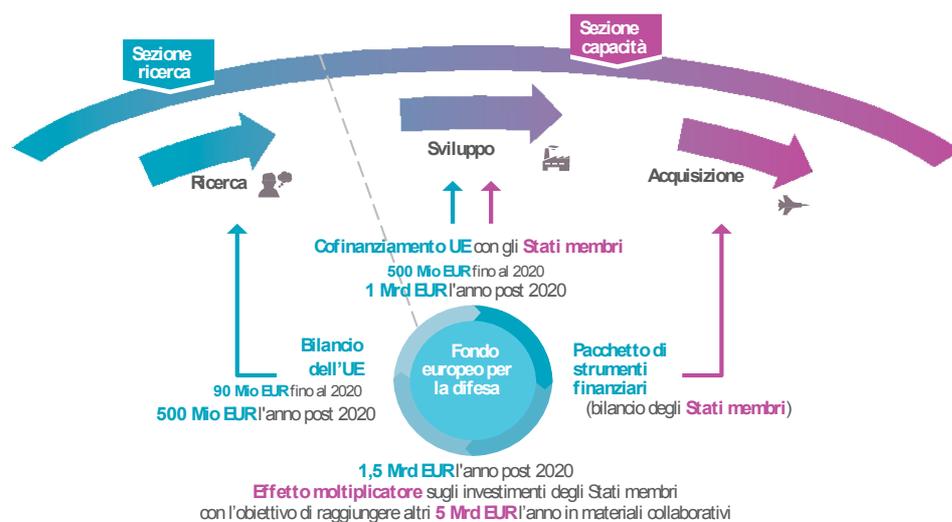
Per questa ragione il Fondo europeo per la difesa mira a fornire gli incentivi necessari ad ogni livello del ciclo industriale. La misura principale del suo successo consisterà pertanto in un aumento significativo della percentuale di progetti di cooperazione nel settore della difesa rispetto alla spesa complessiva per la difesa⁶. Il Fondo deve contribuire a sviluppare abilità tecnologiche e fornire incentivi per costruire catene di approvvigionamento transfrontaliere integrate e competitive. Le possibili complementarità con l'uso civile e i corrispondenti programmi europei di sostegno civile saranno esaminati in tutto il ciclo di programmazione e attuazione. In tal modo sarà garantito l'uso più efficiente nonché la complementarità delle risorse europee per la ricerca, l'innovazione e gli sforzi di attuazione sia a livello civile che militare. Di particolare importanza sarà la complementarità con le altre politiche dell'UE in materia di sicurezza, inclusa la cibersicurezza.

2. Cos'è il Fondo europeo per la difesa?

Il Fondo europeo per la difesa consiste in due sezioni giuridicamente distinte, ma complementari (cfr. la figura 1), che vengono attuate in modo graduale. Le sezioni saranno coordinate da un consiglio di coordinamento che riunirà la Commissione, l'alta rappresentante, gli Stati membri, l'Agenzia europea per la difesa nonché, ove opportuno, l'industria. Il sostegno fornito dal bilancio dell'UE sarà adattato alla fase del ciclo industriale interessata.

I diversi programmi e strumenti sviluppati nelle sezioni ricerca e capacità saranno inclusivi e aperti alla partecipazione di beneficiari da tutti gli Stati membri. È essenziale che tutte le società possano beneficiare degli strumenti disponibili, indipendentemente dalle dimensioni e dall'ubicazione nell'Unione. In particolare dovrebbero beneficiarne le PMI, al centro dell'innovazione in Europa e fondamentali per le catene di approvvigionamento.

Figura 1: Il Fondo europeo per la difesa



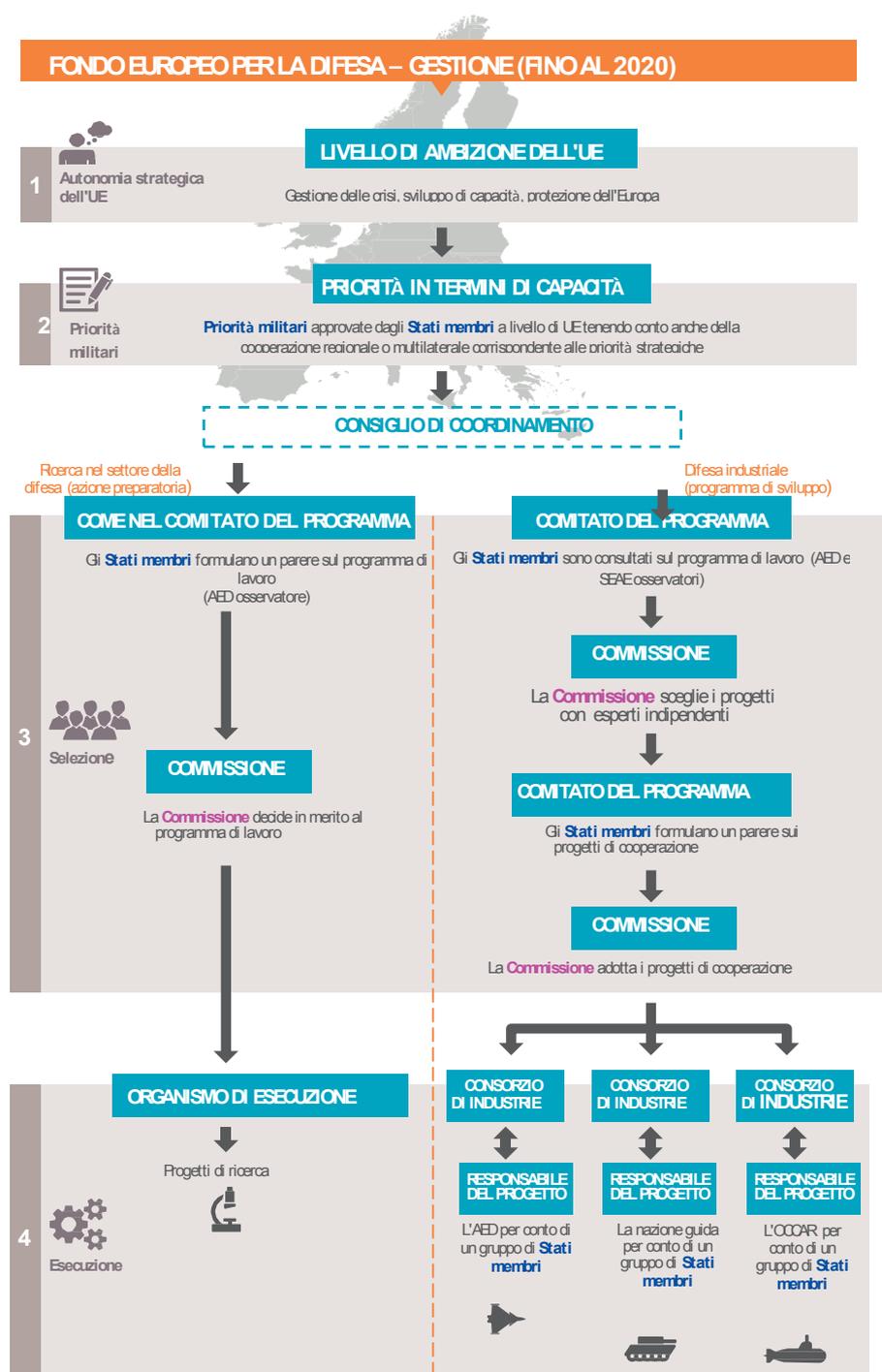
⁶ L'attuale percentuale di appalti europei per materiali di difesa rientranti in progetti collaborativi è di circa 22,1%. Il 90% di tali progetti collaborativi sono europei, pari a un investimento di 5,1 miliardi di EUR.

La sezione ricerca sta già iniziando a finanziare a livello dell'UE la ricerca collaborativa su prodotti e tecnologie innovativi nel settore della difesa. Le prime fasi relative al futuro programma sono già state attuate, con l'avvio del progetto pilota e dell'azione preparatoria con una dotazione complessiva prevista di 90 milioni di EUR in tre anni⁷. I progetti finanziati, che possono comprendere progetti sviluppati nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO), prendono in considerazione le priorità in termini di capacità di difesa approvate dagli Stati membri a livello di UE. La sezione sarà interamente finanziata dal bilancio dell'UE mediante uno specifico programma UE nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP). Il bilancio stimato sarà pari a circa 500 milioni di EUR l'anno. La proposta relativa a questo programma di ricerca nel settore della difesa sarà presentata nel corso del 2018, in modo che il programma possa essere operativo il 1° gennaio 2021. Il futuro programma di ricerca nel settore della difesa beneficerà di una struttura di governance su misura che tiene conto delle specificità del settore. Esso sarà elaborato sulla base dell'esperienza ottenuta mediante il progetto pilota, l'azione preparatoria e le strutture di governance di Orizzonte 2020.

La sezione capacità, che a medio termine dovrebbe mirare a ottenere un importo di riferimento di 5 miliardi di EUR l'anno, sosterrà lo sviluppo e l'acquisizione congiunti di capacità di difesa fondamentali, nel rispetto delle priorità in termini di capacità di difesa approvate dagli Stati membri a livello di UE. Anche se i contributi per la sezione capacità proverranno principalmente dagli Stati membri, il bilancio dell'UE promuoverà la cooperazione nel settore della difesa riducendo il rischio nelle prime fasi del ciclo di sviluppo industriale. Tali contributi, forniti attraverso il programma di sviluppo del settore industriale della difesa, sosterranno la competitività dell'industria europea della difesa. Essi potenzieranno i finanziamenti degli Stati membri a sostegno dell'industria europea della difesa mediante l'avvio e l'esecuzione di progetti di sviluppo in cooperazione. Il requisito di un impegno di finanziamento congiunto degli Stati membri per il finanziamento del successivo sviluppo e dell'acquisizione del prodotto o della tecnologia finale consentirà di indirizzare i finanziamenti e gli investimenti dell'UE verso progetti validi in settori prioritari. Un pacchetto di strumenti finanziari flessibile fornirà una gamma di opzioni per rispondere alle diverse esigenze degli Stati membri nell'avvio di programmi collaborativi di sviluppo dopo la fase dei prototipi, anche in vista dell'acquisizione congiunta.

⁷ C(2017)2262.

Figura 2: La gestione del Fondo europeo per la difesa fino al 2020



3. Verso la sezione ricerca del Fondo: sostenere la ricerca in materia di tecnologie e prodotti per la difesa

La ricerca nel settore della difesa è essenziale per sviluppare le future capacità fondamentali, colmare lacune tecnologiche e, in tal modo, affrontare le minacce alla sicurezza emergenti e future cui deve far fronte l'Europa. Ciò contribuisce a sviluppare competenze e abilità tecnologiche fondamentali.

La Commissione mobilerà fondi UE per potenziare e integrare i programmi nazionali di ricerca nel settore della difesa. L'accento sarà posto su attività collaborative di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore della difesa nonché sulla promozione della cooperazione tra gli attori della ricerca e tecnologia (R&T) nell'intera Europa, tenendo conto delle priorità in termini di capacità di difesa approvate dagli Stati membri a livello dell'UE. Sarà adottato un approccio in due fasi: l'azione preparatoria iniziale sulla ricerca nel settore della difesa porterà, nell'ambito del prossimo QFP, a un più consistente programma di ricerca dell'UE in materia di difesa.

a. Azione preparatoria sulla ricerca nel settore della difesa

La decisione di finanziamento che ha avviato l'azione preparatoria sulla ricerca nel settore della difesa è stata adottata l'11 aprile.⁸ È la prima volta che il bilancio dell'UE sosterrà, assieme al progetto pilota, azioni riguardanti R&T nel settore della difesa.

Per il 2017 è stato concordato un bilancio di 25 milioni di EUR. La Commissione ha proposto un bilancio di 40 milioni di EUR per il 2018 e di 25 milioni di EUR per il 2019 (90 milioni di EUR complessivi). L'azione preparatoria sarà destinata ai settori della ricerca⁹ che sono essenziali nel promuovere lo sviluppo di sistemi di difesa fondamentali. In base a priorità stabilite dagli Stati membri, anche tramite l'AED, le iniziative comprendono: un progetto dimostrativo di ricerca e tecnologia in materia di difesa e una serie di azioni nei settori delle tecnologie critiche di difesa, delle tecnologie innovative emergenti e future, della normalizzazione e dell'interoperabilità. Saranno finanziate anche le prospettive tecnologiche strategiche.

L'AED gestisce l'attuazione dei programmi di lavoro annuali dell'azione preparatoria per conto della Commissione in conformità all'accordo di delega firmato il 31 maggio. Essa dispone di una preziosa esperienza e competenza nell'organizzazione e nella gestione di progetti di ricerca nel settore della difesa. L'AED ha inoltre aiutato gli Stati membri e la Commissione a definire i temi della ricerca e sosterrà l'utilizzo dei risultati della ricerca.

Nell'attuazione dell'azione preparatoria la Commissione sarà assistita da un gruppo di esperti degli Stati membri e da un gruppo consultivo che riunisce esperti provenienti dall'industria, da organizzazioni di ricerca e tecnologia, dalle università, dall'AED e dal SEAE.

Le modalità di attuazione specifiche sono state elaborate in stretta consultazione con gli Stati membri e con le industrie della difesa per tenere conto delle specificità delle attività di ricerca nel settore della difesa. Il sostegno dell'UE sarà erogato principalmente sotto forma di sovvenzioni. I primi inviti a presentare proposte sono stati pubblicati oggi. Le proposte saranno valutate sulla base della loro eccellenza, del loro impatto, così come della qualità ed efficienza dell'attuazione. Esse saranno altresì esaminate in relazione agli aspetti etici, giuridici o sociali da un gruppo di esperti in questioni etiche e giuridiche nel settore nella difesa.

La firma delle prime convenzioni di sovvenzione è prevista per la fine del 2017. La Commissione esaminerà su base annuale i progressi compiuti nell'attuazione dell'azione preparatoria.

⁸ C(2017)2262.

⁹ Tali azioni saranno individuate nei cluster tecnologici di piattaforme autonome, C4ISR (comando, controllo, comunicazioni, computer, intelligence, sorveglianza e ricognizione), effetti, protezione delle forze e sistemi per i soldati.

Importanti tappe raggiunte:

- accordo con il Parlamento europeo e il Consiglio sui 25 milioni di EUR da destinare all'azione preparatoria nel 2017;
- adozione della decisione di finanziamento che ha avviato l'azione preparatoria;
- accordo sul programma di lavoro e sulle condizioni di partecipazione (ripreso negli inviti a presentare proposte e nei modelli di convenzione di sovvenzione);
- firma dell'accordo di delega con l'AED;
- pubblicazione dei primi inviti a presentare proposte. Gli inviti si concentrano principalmente su un dimostratore tecnologico di sistemi automatizzati in ambiente navale e sulla protezione delle forze nonché sui sistemi per i soldati.

Prossime tappe:

- firma delle prime convenzioni di sovvenzione - dicembre 2017;
- necessità di garantire un bilancio per il 2018 e il 2019, in modo da giungere a 90 milioni di EUR in totale per il periodo 2017-2019.

b. Verso un programma di ricerca specifico dell'UE nel settore della difesa

Sebbene sia un primo passo fondamentale, l'azione preparatoria rimarrà limitata nel tempo e nella portata. Il suo obiettivo sarà quello di dimostrare il valore aggiunto del finanziamento dell'UE per R&T nel settore della difesa e di preparare il terreno per un programma di ricerca specifico dell'UE nel settore della difesa nell'ambito del prossimo QFP (post 2020). Un'ampia consultazione con tutti i soggetti interessati, comprese le istituzioni dell'UE, accompagnerà questa transizione. A sostegno del dialogo, la Commissione consulterà inoltre il gruppo di esperti istituito nell'ambito dell'azione preparatoria sugli elementi chiave del futuro programma di ricerca nel settore della difesa.

Il futuro programma di ricerca nel settore della difesa si concentrerà su attività di ricerca mirate a sostegno dello sviluppo di prodotti connessi alla difesa e di tecnologie innovative. Il programma dovrebbe essere basato sulle capacità e concentrarsi sulle tecnologie critiche di difesa nonché sulla ricerca esplorativa e innovativa con il potenziale per rafforzare la leadership tecnologica dell'industria europea della difesa. Gli Stati membri individueranno, con l'aiuto dell'AED, le priorità in termini di capacità di difesa e le priorità in materia di R&T. La Commissione ne terrà conto nel futuro programma di ricerca nel settore della difesa. I progetti saranno scelti avvalendosi di esperti e secondo criteri prestabiliti, quali l'eccellenza e l'impatto, e di norma richiederanno una collaborazione transnazionale. Il futuro programma dovrebbe favorire un'ampia partecipazione dei diversi attori, comprese le PMI.

Occorrerà determinare il preciso rapporto con il programma successivo a Orizzonte 2020. Il finanziamento del programma di ricerca nel settore della difesa dovrebbe essere distinto dal programma di ricerca civile e non dovrebbe pregiudicarlo.

Per soddisfare le aspettative dei cittadini e rispecchiare l'elevato livello di ambizione, il futuro programma di ricerca nel settore della difesa ha bisogno di un bilancio ambizioso. Nel piano d'azione europeo in materia di difesa, la Commissione ha indicato un importo di riferimento pari a 500 milioni di EUR l'anno. Ciò renderebbe l'UE uno dei maggiori investitori in R&T in materia di difesa in Europa e il primo investitore in ricerca collaborativa nel settore della difesa.

L'esperienza acquisita con la gestione del progetto pilota e dell'azione preparatoria fornirà orientamenti sul futuro ruolo dell'AED e sulla gestione generale del futuro programma nel quadro del programma di follow-up. Pur tenendo conto delle strutture esistenti e delle competenze acquisite, saranno prese in considerazione varie opzioni per associare i soggetti interessati dell'industria nella preparazione e nell'attuazione del programma.

Prossime tappe:

- dialogo continuo con gli Stati membri, il Parlamento europeo, il Consiglio, l'AED, l'industria, le organizzazioni di R&T e le altre parti interessate nell'elaborazione del programma;
- adozione della proposta corredata da una valutazione d'impatto nel 2018 in vista del prossimo QFP;

4. Verso la sezione capacità del Fondo: promuovere lo sviluppo e l'acquisizione congiunti di capacità di difesa fondamentali

La motivazione economica a favore dello sviluppo e dell'acquisizione congiunti è forte, ma lo sono anche le sfide. I programmi di sviluppo e di acquisizione in cooperazione richiedono una valutazione comune delle minacce e delle necessità, nonché un partenariato efficace tra gli Stati membri partecipanti e l'industria. Gli investimenti congiunti, in fase di sviluppo o di acquisizione, richiedono anche un livello di sincronizzazione della pianificazione della difesa e dei cicli di bilancio nazionali. Gli elevati costi iniziali e i lunghi tempi di realizzazione dei progetti possono scoraggiare importanti decisioni di investimento.

Alcuni progetti di sviluppo nel settore della difesa, essenziali per apportare le future capacità fondamentali, non procedono sebbene le fasi iniziali di R&T siano già state finanziate. È pertanto particolarmente importante cercare di colmare il divario tra la ricerca e lo sviluppo, ovvero garantire che i risultati della ricerca siano ulteriormente sviluppati per ottenere le capacità necessarie. Questa fase del ciclo comporta effettivamente notevoli rischi tecnici e finanziari, che i singoli Stati membri possono non essere disposti ad affrontare o non essere in grado di sostenere. Lo sviluppo e il collaudo di prototipi in particolare comportano ingenti costi iniziali, mentre i rischi tecnologici in questa fase restano considerevoli. Nei programmi collaborativi queste sfide sono più facili da superare e questo spesso comporta un'efficace realizzazione di capacità allo stato dell'arte attualmente in uso nelle forze armate degli Stati membri.

La collaborazione europea nel campo della tecnologia missilistica è un esempio significativo: gli investimenti destinati ai missili da crociera Storm Shadow/SCALP o ai missili aria-aria Meteor e IRIS-T dimostrano che i programmi collaborativi possono contribuire in misura significativa a conseguire economie di scala e obiettivi in materia di normalizzazione e interoperabilità.

Il Meteor, entrato in servizio nell'aeronautica svedese nel 2016, è considerato uno dei missili aria-aria più efficaci fuori dalla portata visiva. Il missile è stato sviluppato al fine di soddisfare le esigenze di sei Stati membri (Regno Unito, Germania, Italia, Francia, Spagna e Svezia) ed equipaggerà almeno tre piattaforme europee.¹⁰

¹⁰ Eurofighter Typhoon, Dassault Rafale e Saab Gripen. È previsto che venga integrato anche nel Lockheed F-35 Lightning II.

Anche progetti quali l'Eurofighter Typhoon mostrano che i programmi collaborativi europei in materia di difesa possono comportare notevoli benefici economici. Secondo le stime di uno studio il programma Typhoon¹¹ ha rappresentato circa 100 000 posti di lavoro negli Stati membri partecipanti, con un'elevata percentuale di lavoratori altamente qualificati. Esso ha generato importanti benefici tecnologici e strumenti derivati nonché abilità altamente trasferibili ad altri settori e ha inoltre contribuito all'introduzione di moderne pratiche aziendali nell'industria.

L'impatto della sezione capacità sulla competitività dell'industria europea della difesa:

- l'individuazione delle priorità strategiche in termini di capacità, in particolare attraverso il piano di sviluppo delle capacità, combinata con un sistema di finanziamento pluriennale dovrebbe incoraggiare l'industria a investire nell'innovazione;
- la sezione capacità dovrebbe agevolare le decisioni politiche sull'avvio di programmi di cooperazione, accelerare la loro esecuzione e promuovere l'innovazione nelle catene di approvvigionamento europee nel settore della difesa;
- la sezione capacità dovrebbe incoraggiare la messa in comune della domanda che porterà in ultima istanza alla creazione di imprese comuni e al potenziale consolidamento del panorama industriale europeo;
- la sezione capacità dovrebbe promuovere gli acquisti congiunti che consentiranno all'industria europea della difesa di realizzare economie di scala e di aumentare così la sua competitività globale.

a. Promuovere lo sviluppo congiunto attraverso il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa

La sezione capacità sarà gestita dagli Stati membri in base alle loro esigenze e risorse. L'UE può tuttavia integrare i finanziamenti nazionali e fornire incentivi per l'avvio di progetti collaborativi di sviluppo. L'odierna proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa costituisce un importante passo avanti in tale direzione. La proposta prevede un bilancio pari a 500 milioni di EUR in due anni, di cui 245 milioni di EUR per il 2019 e 255 milioni di EUR per il 2020.

Il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa permetterà di cofinanziare una parte dei costi di sviluppo. Un importo di 500 milioni di EUR nell'ambito del programma potrebbe pertanto portare a un significativo investimento totale pari ad almeno 2,5 miliardi di EUR nell'arco dei due anni nella fase di sviluppo di capacità di difesa collaborative.

Il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa offrirà un sostegno all'industria nella fase di sviluppo per quanto riguarda gli investimenti collettivi in prodotti e tecnologie di punta. Il programma potrà inoltre sostenere il trasferimento dell'innovazione commerciale in futuri progetti di difesa quali l'intelligenza artificiale, i megadati, la ciberdifesa, la robotica e i super computer.

I progetti di cooperazione sviluppati dai beneficiari del programma dovranno contribuire al rispetto degli interessi di sicurezza e difesa dell'UE, segnatamente in vista delle priorità in termini di capacità concordate dagli Stati membri a livello di UE (attraverso il piano di

¹¹ Hartley, *The industrial and economic benefits of Eurofighter Typhoon*, Università di York, York, 2008.

sviluppo delle capacità), tenendo conto anche della cooperazione regionale o multilaterale europea corrispondente alle priorità strategiche dell'UE. Con l'obiettivo di accrescere la competitività delle nostre industrie della difesa, tali progetti dovrebbero contribuire a conseguire, nella sicurezza e nella difesa, il livello di ambizione basato sulla strategia globale dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza per quanto riguarda la gestione delle crisi e la protezione dell'Europa.

Il programma completerà la sezione ricerca sostenendo le azioni incentrate su attività posteriori alla ricerca in base a requisiti tecnici comuni. Esso consentirà all'industria di avviare programmi collaborativi di sviluppo o di aggiornare quelli esistenti mediante azioni volte a sostenere la definizione di requisiti tecnici comuni, studi di fattibilità, lo sviluppo di prototipi e il collaudo. Potrà inoltre essere utilizzato per le sfide e le competizioni industriali e tecnologiche a livello di UE per trarre vantaggio dalla diversità della base industriale e tecnologica europea. Il programma dovrebbe sostenere le PMI innovative e agevolare la loro integrazione nelle catene di approvvigionamento europee nonché ridurre la frammentazione che può ostacolare la realizzazione di economie di scala e l'utilizzo transfrontaliero. Il sostegno finanziario può segnatamente assumere la forma di sovvenzioni o strumenti finanziari. Solo parte dei costi di sviluppo saranno coperti dal programma.

Il programma riguarderà inizialmente il periodo 2019-2020. Saranno ammissibili solo i progetti che coinvolgono almeno tre società di almeno due Stati membri. I progetti collaborativi possono essere gestiti da un responsabile del progetto scelto dagli Stati membri che cofinanziano il progetto. Il programma riguarderà diversi tipi di progetti e dovrebbe beneficiare sia le grandi imprese sia le PMI nel settore della difesa, garantendo l'inclusione in termini di imprese e Stati membri. Esso rafforzerà in tal modo la cooperazione transfrontaliera nell'industria e favorirà la competitività dell'intero settore industriale della difesa. Per questo motivo una parte del bilancio complessivo sarà destinata a progetti che consentono la partecipazione transfrontaliera delle PMI.

Nell'ambito del prossimo QFP verrà preparato un programma più importante, tenendo conto dell'esperienza iniziale. Il futuro programma potrà consentire di coprire una gamma di progetti più ampia rispetto all'attuale programma, limitato nella portata e nella durata.

Per quanto riguarda la gestione, la Commissione sarà responsabile dell'esecuzione complessiva del programma, tuttavia potrà affidare determinati compiti a un organismo di esecuzione. L'AED avrà un ruolo chiave da svolgere nell'individuazione delle priorità in termini di capacità, nonché nell'armonizzazione dei requisiti tecnici. L'Agenzia parteciperà in qualità di osservatore al comitato del programma composto da rappresentanti degli Stati membri, nonché a un gruppo consultivo composto da rappresentanti dell'industria e da altri esperti nel settore della difesa. Il SEAE sarà inoltre coinvolto nel programma anche nell'ambito dei lavori del comitato del programma conformemente alle norme applicabili. Il comitato del programma fornirà alla Commissione un parere sul programma di lavoro annuale e sulla concessione di finanziamenti per le azioni di cooperazione selezionate.

Il programma assicura sinergie con il pilastro capacità della cooperazione strutturata permanente (PESCO). La PESCO è uno degli strumenti principali del trattato per contribuire a conseguire il livello di ambizione dell'UE in materia di sicurezza e di difesa, potenziare la capacità operativa dell'UE e sostenere una cooperazione e un'efficienza maggiori nello sviluppo delle capacità di difesa. I progetti sviluppati nell'ambito della PESCO garantirebbero su base continua una maggiore cooperazione tra le imprese dei vari Stati membri e contribuirebbero direttamente a conseguire gli obiettivi del programma, che prevede un tasso di finanziamento maggiore per tali progetti.

Poiché il programma mira ad una più ampia gamma di progetti, la partecipazione alla PESCO non sarà tuttavia un prerequisito per ottenere un sostegno nel quadro del programma. Ai fini del sostegno possono essere presi in considerazione anche altri progetti che contribuiscono allo sviluppo delle priorità in termini di capacità stabilite di comune accordo, compresi i progetti realizzati nel quadro dell'AED o basati sulla cooperazione regionale in linea con gli interessi di sicurezza e difesa dell'UE.

Prossime tappe:

- discussioni con gli Stati membri per iniziare la preparazione di riserve di progetti che potrebbero beneficiare di un sostegno nell'ambito del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa;
- rapido esame e adozione da parte dei colegislatori. A tal fine sarà necessario il sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio. La Commissione proporrà pertanto che al programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa sia riservato un trattamento prioritario tra le priorità legislative da parte delle tre istituzioni. Un accordo con il Parlamento europeo e il Consiglio all'inizio del 2018 consentirebbe di finanziare i primi progetti nel 2019;
- preparazione di un programma di sviluppo del settore industriale della difesa più ambizioso nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale, corredato da una valutazione d'impatto, con un importo di riferimento di 1 miliardo di EUR l'anno al fine di consentire un notevole investimento totale annuo in capacità di difesa collaborative in Europa.

b. Prospettive future: preparare il terreno per l'acquisizione congiunta di capacità

Lo sviluppo e l'acquisizione delle capacità di difesa sono intrinsecamente connesse, in particolare per quanto riguarda il finanziamento. Al fine di beneficiare di un sostegno nell'ambito del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, l'industria dovrà dimostrare che gli Stati membri si sono impegnati nel finanziamento congiunto dell'ulteriore sviluppo dell'azione ammissibile e ad acquistare il prodotto o le tecnologie finali in modo coordinato, anche attraverso appalti congiunti, se del caso. Tale impegno garantirebbe che ai progetti sia fornito un contributo dal bilancio dell'UE soltanto nel caso in cui, da un lato, si possa ragionevolmente prevedere che lo sviluppo porti all'acquisizione e, dall'altro, se il progetto è attuato in modo cooperativo per ottimizzare gli investimenti e assicurare sinergie.

Gli appalti restano essenzialmente di competenza degli Stati membri. È pertanto necessario esplorare ulteriori incentivi per stimolare più acquisizioni congiunte di materiali per la difesa, che comportano vantaggi a livello di interoperabilità, economie di scala, sostegno a una valida base industriale europea, risparmi nel ciclo di vita in termini di manutenzione, supporto logistico, nonché strutture di formazione e di comando. Tali incentivi potrebbero inoltre agevolare soluzioni in materia di materiali multinazionali e di titolarità congiunta che possono risultare particolarmente adatte per le capacità che non sono utilizzate in permanenza (ad esempio le risorse di trasporto aereo strategiche).

Pacchetto di strumenti finanziari

Sebbene il ruolo del bilancio dell'UE sia necessariamente limitato per quanto riguarda l'acquisizione delle capacità di difesa, la Commissione può sostenere gli Stati membri sotto molti aspetti, in particolare aiutandoli a utilizzare i meccanismi finanziari più adeguati ed economicamente convenienti per l'acquisizione congiunta di capacità di difesa. Al momento, i progetti collaborativi in materia di appalti sono in gran parte negoziati e attuati su una base ad

hoc dagli Stati membri interessati. Le conoscenze e le migliori pratiche relative a possibili modalità di finanziamento non vengono sistematicamente registrate, standardizzate e condivise a vantaggio di tutti gli Stati membri. Inoltre, mentre gli Stati membri dispongono a livello nazionale di notevoli conoscenze e competenze sulle modalità di gestione degli appalti nazionali nel settore della difesa, essi si dimostrano carenti in termini di competenze e strumenti nel caso dei progetti collaborativi. Le informazioni e gli strumenti necessari per meccanismi finanziari ottimali non sono disponibili in un unico "polo". Ogni progetto collaborativo di sviluppo e acquisizione ha caratteristiche e requisiti specifici, e non è pertanto opportuno applicare un approccio unico uguale per tutti. Diversi problemi incontrati nei progetti collaborativi sono tuttavia ricorrenti e sarebbe quindi utile disporre di un insieme di strumenti pronti all'uso nonché di una consulenza su richiesta in merito all'utilizzo di tali strumenti nel contesto di un progetto specifico. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, ha individuato alcune delle sfide più frequenti nonché possibili soluzioni per porvi rimedio.

- Una prima sfida consiste nell'accrescere le sinergie e nel sincronizzare la spesa di bilancio: la collaborazione tra gli Stati membri può portare a sinergie ed economie di scala, ma l'incremento di tali sinergie è spesso ostacolato dalla mancanza di sincronizzazione nella pianificazione dei contributi di bilancio, che a sua volta può comportare ritardi nella messa a disposizione delle risorse di bilancio destinate ai progetti collaborativi. Un modo per affrontare questa sfida consiste nella messa in comune delle risorse nazionali per il finanziamento di specifici progetti collaborativi¹², che consentirebbe di raggiungere il necessario livello di coordinamento di bilancio e di sincronizzazione per lunghi periodi, nonché di evitare la mancata disponibilità di fondi in un determinato anno.
- Una seconda sfida consiste nell'equa ripartizione dei costi e dei rischi: il costo dello sviluppo di capacità può essere inizialmente "limitato" al numero (potenzialmente piccolo) di Stati membri partecipanti, nonostante il fatto che tale sviluppo potrebbe apportare un beneficio ad altri (ad esempio l'acquisizione di capacità "già disponibili"). È possibile sviluppare meccanismi che permettano a tali Stati membri di ricevere una compensazione dagli altri Stati membri che partecipano all'acquisizione di una capacità, mediante un meccanismo di recupero dei costi di sviluppo. Tali meccanismi permetterebbero in particolare di creare società veicolo finanziarie connesse ai progetti. Se giustificate, tali società veicolo potrebbero essere usate anche per l'emissione di strumenti di capitale connessa ai progetti (titoli di debito o di capitale azionario) al fine di consentire una struttura più flessibile e garantire la piena disponibilità delle risorse nel momento in cui sono necessarie.
- Una terza sfida è quella di evitare i vincoli di finanziamento nell'ambito della catena di approvvigionamento: lo sviluppo delle capacità è effettuato da diverse parti della catena di approvvigionamento della difesa – i grandi fornitori di sistemi in qualità di contraenti principali, ma anche le PMI e le imprese intermedie in qualità di subcontraenti. Queste ultime possono avere difficoltà ad accedere ai finanziamenti necessari. Al fine di superare tali difficoltà, possono essere utilizzati strumenti finanziari mirati, come le garanzie, a copertura dei prestiti concessi ai (sub)contraenti nel settore della difesa.

¹² Un esempio di meccanismo di messa in comune è il meccanismo finanziario cooperativo dell'AED, la cui istituzione è stata approvata dal comitato direttivo ministeriale dell'Agenzia il 18 maggio 2017. I negoziati con gli Stati membri relativi a un accordo sul programma inizieranno tra breve.

- È infine possibile conseguire un'ulteriore ottimizzazione e un accresciuto valore aggiunto della cooperazione tra Stati membri mediante la ricerca di forme alternative di strutture di titolarità finale delle capacità (ad esempio strutture di titolarità congiunta o di leasing).

Insieme, gli strumenti sopra descritti costituiranno parte del pacchetto di strumenti finanziari del Fondo europeo per la difesa. Il pacchetto di strumenti finanziari fornirà diversi tipi di meccanismi cui gli Stati membri possono ricorrere per superare le sfide di ordine finanziario poste dallo sviluppo e dall'acquisizione collaborativi. Il pacchetto di strumenti finanziari, il cui uso è facoltativo per gli Stati membri, fornirà in particolare un insieme di strumenti finanziari standardizzati e predefiniti che possono essere utilizzati in modo flessibile dagli Stati membri per finanziare congiuntamente i progetti che beneficiano del sostegno del bilancio dell'UE nella fase dei prototipi, senza però limitarsi a tali strumenti.

Nel breve termine sarà istituito con gli Stati membri un comitato ad hoc con il compito di elaborare strumenti standardizzati pronti all'uso, che consentiranno di utilizzare rapidamente gli strumenti del pacchetto se gli Stati membri decideranno di avvalersene. Potrebbe trattarsi, tra l'altro, di elementi quali modelli standardizzati, progetti di liste di condizioni, strumenti standard per l'istituzione di società veicolo finanziarie connesse ai progetti o modelli per accordi quadro necessari. Tale comitato ad hoc sarà composto da rappresentanti dei ministeri della Difesa e delle Finanze/dell'Economia, da rappresentanti del SEAE, dell'AED¹³ e da altri soggetti interessati. Le strutture e i meccanismi esistenti nonché l'esperienza acquisita dagli Stati membri con il finanziamento di progetti collaborativi nel settore della difesa saranno utilizzati nella più ampia misura possibile per garantire la diffusione delle migliori pratiche ed evitare le duplicazioni. La Commissione sosterrà questo lavoro avvalendosi delle proprie competenze nell'utilizzo di strumenti analoghi in altri settori strategici e contribuirà all'adattamento di tali strumenti al contesto della difesa.

La Commissione istituirà inoltre una task force interna incaricata di assistere, su richiesta, gli Stati membri nell'applicazione del pacchetto di strumenti finanziari nel caso di specifici progetti collaborativi in materia di appalti. La task force fornirà ad esempio una consulenza sul vantaggio di utilizzare diverse forme di strumenti finanziari per le società veicolo finanziarie connesse ai progetti, compresi gli investimenti iniziali in capitale azionario e i finanziamenti ponte tramite l'emissione di strumenti del mercato dei capitali. La task force costituirà inoltre un punto unico di contatto con la capacità di avvalersi delle competenze della Commissione in altri settori rilevanti per i progetti collaborativi in materia di appalti, quali ad esempio il rispetto della normativa UE in materia di concorrenza e di appalti nel settore della difesa o il trattamento statistico nei conti pubblici. In quanto tale, la task force interna costituirebbe uno sportello unico nei settori di competenza della Commissione in grado di fornire, su richiesta, servizi di consulenza, amministrativi e, se necessario, anche finanziari agli Stati membri che intendono realizzare progetti collaborativi in materia di appalti.¹⁴ In tal modo la Commissione può essere un partner affidabile per gli Stati membri nella definizione degli appalti congiunti in materia di capacità di difesa.

In una prospettiva di più lungo periodo, verranno anche esaminati i vantaggi che comporterebbe l'istituzione di una struttura finanziaria permanente al di là del contesto

¹³ Verranno utilizzate appieno in particolare le competenze sviluppate dall'AED nell'istituzione del meccanismo finanziario cooperativo.

¹⁴ Occorre osservare che la prestazione da parte della Commissione di alcuni servizi, quali i servizi finanziari, richiederebbe un mandato in linea con la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

specifico di un progetto. A seconda del modello e del profilo finanziario, tale struttura permanente potrebbe fornire ulteriori incentivi finanziari per lo sviluppo e l'acquisizione di capacità basati sulla collaborazione tra Stati membri e potrebbe essere oggetto del quadro generale di bilancio¹⁵. In base alla forma finale della possibile futura cooperazione strutturata permanente, e tenuto conto del suo carattere inclusivo, verrà altresì considerata la possibilità di riunire i principali aspetti del pacchetto di strumenti finanziari con la PESCO.

Prossime tappe:

- istituzione di un comitato ad hoc con gli Stati membri e i pertinenti soggetti interessati, con l'obiettivo di sviluppare una prima serie di strumenti standardizzati che potrebbero far parte del pacchetto di strumenti finanziari;
- istituzione di una task force della Commissione destinata a fungere da sportello unico per fornire sostegno agli Stati membri su specifici progetti collaborativi in materia di appalti, anche mediante il ricorso al pacchetto di strumenti finanziari e altri servizi di consulenza, finanziari e amministrativi;
- ulteriore esame dell'eventuale istituzione di una struttura finanziaria permanente al di là del contesto dei progetti al fine di fornire ulteriori incentivi finanziari per lo sviluppo collaborativo di capacità.

5. Sostegno alle catene di approvvigionamento integrate e alle PMI competitive europee

Lo sviluppo delle capacità è di norma interamente finanziato con fondi pubblici, tuttavia l'industria sostiene spesso una parte importante del rischio. Si tratta di una sfida soprattutto per i piccoli fornitori che spesso devono adeguare e aggiornare regolarmente le loro capacità di produzione a seconda dei diversi interessi, mantenendo nel contempo una posizione di punta nell'innovazione. Questi soggetti sono una parte fondamentale della catena di approvvigionamento della difesa e le sfide cui fanno fronte possono pregiudicare il successo dei programmi di sviluppo. Tali sfide potrebbero inoltre presentarsi durante la fase di sviluppo, ma anche nel corso della successiva acquisizione.

Lo sviluppo delle capacità non è portato avanti soltanto dai grandi fornitori di sistemi in qualità di contraenti principali, ma anche dalle PMI e dalle imprese a media capitalizzazione che intervengono spesso in qualità di subcontraenti. Di conseguenza si forma spesso un'intera catena di imprese interconnesse coinvolte nel processo. Se un elemento della catena deve far fronte a vincoli di finanziamento individuali nell'effettuare i necessari investimenti delle imprese o per l'ottenimento di un capitale di esercizio sufficiente, ciò potrebbe far lievitare i costi complessivi di sviluppo e/o i costi marginali di produzione. Tale situazione potrebbe inoltre causare ritardi nello sviluppo e nell'acquisizione di capacità.

Nel contempo, date le nuove sfide tecnologiche del settore (dall'intelligenza artificiale alla robotizzazione), l'innovazione nelle tecnologie per la difesa proviene spesso da start-up il cui centro d'interessi in alcuni casi potrebbe non essere primariamente la difesa. Strumenti

¹⁵ Come indicato nel piano d'azione europeo in materia di difesa: "I contributi nazionali al capitale della "sezione capacità" saranno considerati "misure una tantum" nel quadro del patto di stabilità e crescita, il che significa che non appesantiranno i conti del risanamento strutturale di bilancio che dovrebbe essere realizzato dagli Stati membri. Lo stesso varrà per le garanzie, nella misura in cui si ripercuoteranno sul disavanzo e/o sul debito."

finanziari adeguati, quali il capitale di rischio o il capitale azionario, potrebbero contribuire allo sviluppo di tecnologie europee competitive, essenziali per la sicurezza e per l'autonomia strategica dell'Europa.

Al fine di sfruttare il potenziale delle PMI e dei piccoli subcontraenti, saranno attivati tutti gli strumenti del Fondo europeo per la difesa, sia nella sezione ricerca sia nella sezione capacità. L'azione preparatoria e il futuro programma di ricerca dell'UE nel settore della difesa stimoleranno un'ampia partecipazione di attori, comprese le PMI. Il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa garantirà che una parte del bilancio complessivo sia destinato a progetti che permettono la partecipazione transfrontaliera delle PMI. In tal modo il programma sosterrà il coinvolgimento delle PMI nelle catene di approvvigionamento europee.

Nonostante il considerevole lavoro compiuto per sostenere l'accesso al mercato transfrontaliero delle PMI e dei subcontraenti, nonché per agevolare la loro integrazione nelle catene di approvvigionamento esistenti o di recente creazione, si deve fare di più, tanto a livello europeo quanto a livello nazionale. Ciò che occorre è una serie di misure volte a sostenere l'accesso transfrontaliero al mercato, in particolare misure per:

- ridurre la frammentazione e migliorare il funzionamento del mercato unico nel settore della difesa;
- offrire sostegno nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei o di programmi UE gestiti in modo centralizzato;
- continuare ad agevolare l'accesso ai finanziamenti della Banca europea per gli investimenti, del Fondo europeo per gli investimenti e di altri attori, incluse le banche di promozione nazionali, che attuano una politica di prestiti con una particolare attenzione per l'innovazione attraverso strumenti quali capitale azionario e capitale di rischio; nonché per
- sostenere lo sviluppo di cluster regionali attraverso la rete europea di regioni connesse con il settore della difesa¹⁶.

Strumenti finanziari a sostegno delle PMI e delle imprese a media capitalizzazione

Il programma di sviluppo del settore industriale della difesa proposto dalla Commissione prevede la possibilità di strumenti finanziari a sostegno delle PMI e delle imprese a media capitalizzazione per colmare il divario tra la ricerca e lo sviluppo. Tali strumenti finanziari potrebbero essere attuati con il gruppo BEI (compreso il FEI per le PMI innovative e le start-up) o altri partner pertinenti.

Al fine di contribuire a sfruttare le nuove opportunità per le diverse parti della catena di approvvigionamento, il gruppo BEI, in linea con le sue limitazioni interne, sostiene già investimenti nel settore della sicurezza e della difesa, in particolare in tre settori: i) RSI per le tecnologie a duplice uso, compresi la cibersicurezza e i vaccini, nella misura in cui tali investimenti possono essere motivati dalla loro commercializzazione in applicazioni civili; ii) la protezione di infrastrutture fisiche, come la sorveglianza nonché il controllo di accesso nei settori urbano, dell'energia e dei trasporti; e iii) le telecomunicazioni e l'infrastruttura delle informazioni, compresi reti a banda larga (fisse, mobili e satellitari), centri di dati e sistemi informatici. Il Fondo europeo per gli investimenti ha recentemente definito accordi in materia di capitale di rischio per sostenere le start-up nel settore della sicurezza e della difesa. La BEI

¹⁶ <https://www.endr.eu/>

continuerà a rafforzare il suo contributo all'agenda dell'UE in materia di sicurezza e difesa. Tale contributo comprende, in una prima fase, un maggiore sostegno a favore delle tecnologie a duplice uso, un aumento del finanziamento delle misure di protezione civile, quali il rafforzamento dell'infrastruttura fisica, informatica e di biodifesa, nonché la proroga del sostegno a investimenti accessori alle attività di sicurezza e di difesa. In una seconda fase la Banca, in vista dei necessari cambiamenti delle sue politiche globali, svilupperà un solido sistema di dovuta diligenza per sostenere gli investimenti nel settore della sicurezza all'interno dell'Unione.

Nei casi in cui l'accesso ai finanziamenti possa ancora essere limitato per alcune attività connesse alla difesa date le restrizioni alla concessione di prestiti, sarà ulteriormente esaminato il ruolo che le banche di promozione nazionali o regionali potrebbero svolgere nell'attivare i pertinenti strumenti finanziari e, in tal modo, nel migliorare l'accesso delle PMI alle catene di approvvigionamento al fine di ottenere i necessari finanziamenti. Alcune di queste banche di promozione possono già sostenere e sostengono attivamente progetti nell'ambito della difesa nazionale. Gli esempi di progetti sostenuti variano da strutture di partenariato pubblico-privato per servizi militari a capacità militari quali i veicoli corazzati. La Commissione esaminerà le modalità migliori per mobilitare i pertinenti strumenti finanziari nel prossimo QFP.

Ricorso ai fondi strutturali e alla specializzazione intelligente

I programmi di finanziamento dell'Unione, in particolare i Fondi strutturali e di investimento europei, possono anche svolgere un ruolo importante nel promuovere le catene integrate di approvvigionamento. Come indicato nel piano d'azione europeo in materia di difesa, la Commissione si sta adoperando per promuovere le possibilità di finanziamento offerte dai fondi strutturali che possono essere utilizzate dagli Stati membri nel settore della difesa, purché esse contribuiscano agli obiettivi del fondo in questione, al fine di:

- i) cofinanziare progetti di investimento produttivo e
- ii) sostenere la modernizzazione delle catene di approvvigionamento della difesa.

Le industrie della difesa possono contribuire alla realizzazione delle finalità e degli obiettivi fissati nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei, quali la promozione dello sviluppo delle economie regionali, che rappresenta un importante moltiplicatore degli investimenti in abilità, occupazione e sviluppo tecnologico ed economico.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) può sostenere gli investimenti per le PMI attive nel settore della difesa o connesse a tale settore, purché perseguano l'obiettivo principale di rinsaldare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, si conformino all'ambito di applicazione del sostegno a titolo del FESR e contribuiscano agli attuali obiettivi tematici¹⁷.

Ad esempio, gli investimenti in attività di ricerca e innovazione connesse alla difesa e volte allo sviluppo e all'adozione di nuove tecnologie sono ammissibili al finanziamento a titolo del FESR, in particolare se collegati all'attuazione della specializzazione intelligente, purché l'obiettivo principale dell'investimento sia quello di contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione.

Ulteriori azioni a sostegno delle PMI nel settore della difesa

¹⁷ Quali definiti nel regolamento (CE) n. 1301/2013.

La Commissione elaborerà un seguito alla relazione del gruppo di esperti sull'accesso transfrontaliero delle PMI agli appalti nel settore della difesa e della sicurezza pubblicata il 30 novembre 2016. La Commissione adotterà raccomandazioni rivolte agli Stati membri e alle rispettive amministrazioni aggiudicatrici, a sostegno delle PMI e dei subcontraenti in una serie di ambiti, tra cui:

- azioni concrete su come le autorità responsabili degli appalti potrebbero agevolare la partecipazione delle PMI e delle imprese a media capitalizzazione alle procedure di aggiudicazione di appalti nel settore della difesa. Tali misure comprendono la trasmissione tempestiva di informazioni circa i piani e le priorità a lungo termine, la pubblicità pre-appalto, l'elaborazione di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici volte ad agevolare la partecipazione transfrontaliera e delle PMI, formazione per fornitori o prestatori, ecc.
- misure di politica industriale, quali la messa a punto di meccanismi di finanziamento, tenendo conto delle esigenze delle PMI nel settore della difesa, la diffusione di informazioni sulle PMI e sulle loro capacità, il sostegno dello sviluppo di cluster per il settore della difesa, lo sviluppo delle abilità, il sostegno e la realizzazione di progetti di R&T a favore della partecipazione delle PMI.

Tali raccomandazioni dovrebbero essere adottate entro la fine del 2017 e le discussioni con gli Stati membri sono già iniziate. Le raccomandazioni saranno seguite dall'impegno con l'industria al fine di sviluppare un insieme di buone pratiche da seguire nelle catene di approvvigionamento al fine di disporre di imprese competitive e dei migliori prodotti disponibili, offrendo nel contempo opportunità ai subcontraenti di tutta l'Europa, indipendentemente dalla loro ubicazione. La Commissione conta sulla partecipazione attiva dell'industria, e in particolare dei contraenti principali, a questo processo.

Prossime tappe:

- parte del bilancio del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa destinata ai progetti che consentono la partecipazione transfrontaliera delle PMI;
- valutazione della partecipazione transfrontaliera delle PMI e degli strumenti finanziari specifici nel quadro dell'elaborazione delle proposte per il prossimo QFP;
- il gruppo BEI intensificherà nel breve termine il suo sostegno per le tecnologie a duplice uso, aumenterà i finanziamenti destinati alle misure di protezione civile e prorogherà il sostegno a investimenti accessori alle attività di sicurezza e di difesa; in una seconda fase la Banca, in vista dei necessari cambiamenti delle sue politiche globali, svilupperà un solido sistema di dovuta diligenza per sostenere gli investimenti nel settore della sicurezza all'interno dell'Unione;
- nei casi in cui l'accesso ai finanziamenti possa ancora essere limitato per alcune attività connesse alla difesa date le restrizioni alla concessione di prestiti sarà esaminato, nell'ambito del prossimo QFP, il ruolo delle banche di promozione nazionali o regionali nell'attivare i pertinenti strumenti finanziari e, in tal modo, nel migliorare l'accesso delle PMI alle catene di approvvigionamento;
- sensibilizzazione circa le opportunità esistenti offerte dai programmi di finanziamento dell'UE, come pure dalle banche di promozione nazionali o regionali;
- sviluppo con l'industria di una serie di buone pratiche in tutta la catena di approvvigionamento.

CONCLUSIONI

Il Fondo europeo per la difesa sta già iniziando a produrre risultati.

L'azione preparatoria sulla ricerca nel settore della difesa è in piena fase di attuazione e fornirà un importo stimato di 90 milioni di EUR in tre anni nell'ambito della sezione ricerca. L'odierna proposta di un programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa aggiungerà 500 milioni di EUR fino al 2020 nell'ambito della sezione capacità, il che ha il potenziale di generare investimenti complessivi pari ad almeno 2,5 miliardi di EUR a partire dal 2019.

La Commissione sta inoltre avviando una serie di strumenti finanziari che dovrebbero condurre rapidamente a progetti collaborativi tra gli Stati membri. La Commissione è pronta a sostenere gli Stati membri in specifici progetti collaborativi in materia di appalti.

La Commissione si assume la propria parte di responsabilità; il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero ora adottare la proposta in via prioritaria. Gli Stati membri dovrebbero utilizzare il 2018 per identificare e preparare la riserva di progetti da finanziare con urgenza.

Tali proposte e azioni fanno parte di un cambio di passo volto a una più stretta cooperazione in materia di difesa in Europa, che sarà consolidato nel prossimo QFP post 2020, quando il Fondo europeo per la difesa rappresenterà la metà dei progetti collaborativi nel settore della difesa in Europa.

Nel presentare tali proposte la Commissione contribuisce alla creazione di un'Unione europea che protegge e difende. Un ambizioso Fondo europeo per la difesa sosterrà la competitività dell'industria europea della difesa. Sarà il motore per lo sviluppo di un'Unione della sicurezza e della difesa.

ALLEGATO

Sostenere la cooperazione in materia di difesa attraverso il pacchetto di strumenti finanziari

La Commissione svolgerà un ruolo attivo per quanto riguarda il pacchetto di strumenti finanziari. Essa istituirà un comitato ad hoc composto da Stati membri e soggetti interessati, con l'obiettivo di uniformare gli strumenti del pacchetto nella misura del possibile, in modo da permetterne il rapido utilizzo nel contesto di ciascun progetto specifico. La Commissione istituirà inoltre una task force incaricata di sostenere, su richiesta, gli Stati membri nell'applicazione del pacchetto di strumenti finanziari nel caso di specifici progetti collaborativi in materia di appalti. La Commissione fornirà così un contributo concreto a sostegno degli Stati membri nella realizzazione di progetti collaborativi in materia di appalti.

Standardizzazione del pacchetto di strumenti finanziari

Le attività da svolgere per standardizzare gli strumenti del pacchetto dovrebbero tenere conto delle pratiche, dei concetti e degli esempi esistenti in contesti nazionali, multinazionali e internazionali. Al fine di evitare duplicazioni, le strutture e i meccanismi esistenti dovrebbero essere collegati al pacchetto di strumenti finanziari nel miglior modo possibile, pur restando aperti a diverse opzioni in base al quadro utilizzato.

Messa in comune delle risorse di bilancio

Nella sua forma più semplice, la messa in comune richiederebbe che gli Stati membri che decidono di collaborare su un progetto di difesa versino un contributo finanziario a un comparto nazionale (ad esempio un conto bancario) del meccanismo di messa in comune in questione. Tali fondi potrebbero essere poi utilizzati per finanziare collettivamente i progetti collaborativi con altri Stati membri. Esistono già alcuni esempi di messa in comune (e altri sono in corso di sviluppo) nel settore della difesa, che forniscono un'idea delle potenziali possibilità. In particolare l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR) ha posto in essere un semplice meccanismo di messa in comune, mentre l'Agenzia europea per la difesa (AED) sta attualmente istituendo un meccanismo finanziario cooperativo¹⁸ (CFM), una forma di meccanismo di messa in comune che, tra l'altro, prevede anche la possibilità di uno scambio di "anticipi rimborsabili" tra gli Stati membri. La Commissione si adopererà ulteriormente, in particolare per esaminare e valutare la misura in cui i meccanismi esistenti saranno combinati con gli strumenti più sofisticati del pacchetto di strumenti finanziari.

Meccanismo di recupero dei costi tramite una società veicolo finanziaria (SPV)

Il recupero dei costi potrebbe produrre una forma di "quasi entrate" che rifluirebbero agli investitori iniziali (vale a dire gli Stati membri che hanno investito nello sviluppo di capacità). Se questi ultimi fossero riuniti in una società veicolo (SPV), la struttura del flusso di cassa sarebbe analoga al contesto di finanziamento dei progetti. Per tali società veicolo potrebbero essere prese in considerazione due diverse strutture di finanziamento: i) il finanziamento con capitale azionario, in base al quale ciascuno Stato membro partecipante allo sviluppo dovrebbe versare lo stesso importo forfettario alla società veicolo per coprire i costi di

¹⁸ Il 18 maggio 2017 il comitato direttivo dell'AED ha adottato il meccanismo finanziario cooperativo quale programma ad hoc di categoria A dell'AED. Tra breve saranno avviati negoziati con gli Stati membri su un accordo relativo a un programma; essi dovrebbero concludersi nei prossimi mesi.

sviluppo, il che corrisponderebbe a una partecipazione azionaria a tale società; o ii) il finanziamento ponte, in base al quale gli Stati membri che partecipano allo sviluppo potrebbero decidere di finanziare anche parte dei costi di sviluppo attraverso l'emissione di strumenti del mercato dei capitali (ad esempio, obbligazioni per il finanziamento di progetti) riducendo così la loro partecipazione al capitale iniziale della società veicolo. La Commissione approfondirà i diversi aspetti giuridici, finanziari e istituzionali necessari per attuare tali strutture, compresa la creazione di società veicolo finanziarie connesse ai progetti. L'obiettivo sarebbe quello di facilitare il loro utilizzo mediante la standardizzazione e lo scambio di esperienze e di migliori pratiche.

Garanzia dei finanziamenti relativi ai progetti per i fornitori

Per coprire i prestiti ai (sub)contraenti nel settore della difesa possono essere utilizzate garanzie. Gli Stati membri che parteciperanno a un appalto potrebbero ad esempio costituire una società veicolo finanziaria (ad esempio, SPV) e mettere in comune i contributi, creando un fondo di garanzia. Un'alternativa al prefinanziamento del fondo di garanzia comporterebbe per gli Stati membri che parteciperanno la necessità di fornire garanzie eccedenti per assicurare un sufficiente rafforzamento del credito. La Commissione si adopererà ulteriormente, in particolare per esaminare possibili opzioni in relazione a una maggiore cooperazione istituzionale con istituti finanziari pubblici, quali le banche di promozione, per quanto riguarda l'attuazione di strumenti finanziari come le garanzie.

Altri possibili strumenti

Esistono già esempi di titolarità congiunta nel settore della difesa, in particolare nell'ambito della NATO (ad esempio la flotta multinazionale di aerei multiruolo per il trasporto ed il rifornimento e la capacità di trasporto aereo strategico). Le esperienze acquisite finora potrebbero costituire una base utile per l'ulteriore sviluppo degli strumenti da inserire nel pacchetto di strumenti finanziari, che potrebbero aiutare gli Stati membri nella realizzazione di una titolarità congiunta. Gli accordi di leasing potrebbero inoltre costituire un complemento potenzialmente utile al pacchetto di strumenti finanziari. Potrebbe trattarsi in particolare di un leasing di uno o più Stati membri dal settore privato e/o da un'impresa di proprietà collettiva. Potrebbe inoltre essere previsto un leasing da un altro Stato membro o paese terzo, in particolare nei casi in cui tali paesi siano specializzati in una determinata capacità di difesa e/o dispongano di capacità inutilizzate. Un'altra possibilità per l'UE (ad esempio la Commissione o un'agenzia) potrebbe consistere nella locazione (ove i trattati lo prevedano) di capacità (ad esempio beni a duplice uso) dal settore privato.

Sostegno specifico per progetto nell'applicazione del pacchetto di strumenti finanziari

La Commissione istituirà una task force interna che sarà pronta ad assistere gli Stati membri nell'applicazione del pacchetto di strumenti finanziari. La task force sarà in grado di fornire un'assistenza concreta e contributi specifici per progetto. Alcuni esempi dei tipi di sostegno che la task force interna potrà fornire sono sintetizzati di seguito.

