



16 gennaio 2017

n. 71

Piano d'azione europeo in materia di difesa (COM(2016)950)

Tipo di atto	<i>Comunicazione</i>
Data di adozione	<i>30 novembre 2016</i>
Settori di intervento	<i>Politica europea di difesa, cooperazione militare, investimenti dell'UE</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo il 30 novembre 2016 e assegnata alla Commissione Affari esteri</i>
Assegnazione	<i>19 dicembre 2016 --- IV Commissione Difesa</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>20 dicembre 2016</i>

FINALITÀ/MOTIVAZIONE

Il Piano d'azione per la difesa europea (*European Defense Action Plan -EDAP*), presentato dalla Commissione europea il **30 novembre 2016**, si inquadra in un contesto più ampio di iniziative dell'UE volte a promuovere una **più forte integrazione** degli Stati membri nel settore della **difesa**, che comprende anche:

- la nuova **Strategia globale in materia di sicurezza e difesa dell'UE**, tradottasi nel **piano di attuazione per la sicurezza e difesa**, presentato dall'Alta Rappresentante, Federica Mogherini, il 14 novembre 2016;
- l'attuazione della [dichiarazione congiunta](#) UE NATO sul rafforzamento delle cooperazione in materia di sicurezza e difesa, adottata a **margini del Vertice NATO** che si è svolto l'8 e 9 luglio 2016 in Polonia.

Il Piano d'azione per la difesa europea della Commissione europea è stato **approvato dal Consiglio europeo del 15 dicembre 2016**,

che ha invitato la Commissione europea a presentare proposte per l'**istituzione del Fondo europeo per la difesa** nel primo semestre del 2017.

Il Consiglio europeo del 15 dicembre ha inoltre **approvato il piano di attuazione della Strategia globale** in materia di sicurezza e difesa presentato dall'Alta Rappresentante, **impegnandola a presentare nella primavera del 2017 proposte** per: a) l'avvio dell'esame delle potenziali di una **cooperazione strutturata permanente in ambito PSDC** (Politica di sicurezza e difesa comune); b) l'istituzione di una **capacità permanente di pianificazione operativa** e conduzione a livello strategico per le missioni militari senza compiti esecutivi; c) l'istituzione di una **procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa** da parte degli Stati membri, volta a promuovere lo sviluppo delle capacità ovviando alle carenze, e garantire la coerenza dei piani di spesa nazionali; d) il **rafforzamento della utilizzabilità e schierabilità degli strumenti** di reazione rapida dell'UE, inclusi i gruppi tattici (**EU battlegroups**).

Il Consiglio europeo ha, infine, sollecitato la **rapida attuazione** dell'insieme comune di proposte che fanno seguito alla **dichiarazione congiunta firmata a Varsavia** dai leader dell'UE e della NATO.

IL CONTESTO GLOBALE E L'EUROPA

Da tempo si è avviata a livello europeo una approfondita riflessione su come **migliorare la capacità dell'UE di far fronte alle sfide poste in termini di difesa e sicurezza** considerando, da un lato, **l'impatto della crisi finanziaria sui bilanci della difesa** e, dall'altro, la rapidità e l'imprevedibilità con cui si evolvono gli **scenari internazionali**.

Va in particolare considerato il **trend di lungo termine**, che ha avuto inizio a partire dagli anni '90 e che recentemente si è accentuato, il **progressivo disimpegno da parte degli Stati Uniti nei confronti del continente europeo**, a vantaggio di un ricollocamento delle priorità strategiche degli Stati Uniti in tale ambito nel **Pacifico**.

Le sfide asimmetriche

Per altro verso, il ripetersi di gravi **attentati terroristici** in Europa ha alimentato una crescente domanda di **sicurezza e la conseguente richiesta di un maggior coordinamento a livello europeo**.

Il rafforzamento del **sistema europeo difesa europea** è, conseguentemente, diventato un elemento sempre più importante per **garantire la sicurezza**, in relazione alle novità che nel tempo sono intervenute per quanto concerne la natura e l'origine delle minacce. In pochi decenni, accanto alle forme tradizionali di conflitto, si sono diffusi sempre di più **pericoli e avversari non convenzionali**: si tratta delle cosiddette **sfide asimmetriche** che pongono evidenti difficoltà nella individuazione dei potenziali nemici e accentuano la vulnerabilità dei Paesi sviluppati.

La **imprevedibilità delle minacce** e delle forme che esse possono concretamente assumere (oltre agli attacchi terroristici, le minacce nucleari, chimiche e batteriologiche, gli attacchi ai sistemi informatici) costringe a mettere in conto la necessità di forti discontinuità e costanti aggiornamenti nell'attività di *procurement* per **porre gli apparati di sicurezza in condizioni di intervenire con rapidità necessaria**.

Un'evoluzione possibile a Trattati vigenti

Infine, l'intenzione del **Regno Unito di uscire dall'UE (BREXIT)** se da un lato priva, in prospettiva, l'UE di uno dei membri più attivi a livello internazionale nell'ambito della difesa,

dall'altro potrebbe favorire una **accelerazione del processo di definizione di una difesa europea dotata di una sua autonomia strategica**, che il Regno Unito ha costantemente concepito come ipotesi comunque subordinata all'assetto della NATO.

Va poi considerato che la prospettiva di un **rilancio della difesa europea** allo stato appare **l'unico "cantiere" di natura istituzionale** che è possibile **avviare a Trattati vigenti**, sulla base di tutta una serie di disposizioni già vigenti e che non sono state ancora pienamente sfruttate.

Il carattere duale dell'industria della difesa e delle sicurezza

Negli scorsi anni, le novità di volta in volta intervenute negli scenari internazionali e l'accelerazione dei processi di aggiornamento delle tecnologie hanno provocato una **forte pressione sulle industrie del settore della difesa** per tenere il passo con le innovazioni.

Si è coniata l'espressione **"Defence Industrial Base sector"** per ricomprendere le attività di ricerca, design, produzione di apparati, sistemi e componenti ad alto contenuto tecnologico destinati a soddisfare le esigenze militari e di sicurezza.

Importante caratteristica del *Defence Industrial Base sector* è costituita dalla capacità di generare **esternalità positive** anche per i settori produttivi civili in termini di innovazione e progresso tecnologico e, allo stesso tempo, di avvalersi degli avanzamenti e dei progressi che l'industria civile può offrire. Si determina, dunque, una sempre più stretta **interdipendenza fra industria civile e industrie della difesa** che assicura il travaso di *know-how*, di applicazioni e di processi produttivi dall'uno all'altro settore.

In questo contesto, una **funzione determinante** per la crescita della ricerca, sia di base che applicata, è stato svolto dalle **università** attraverso un costante scambio e una stretta integrazione di programmi e di informazioni con il sistema industriale e l'apparato militare.

E' appena il caso di richiamare l'importanza che negli Stati Uniti hanno svolto le commesse militari per lo sviluppo dei computer e dell'industria informatica a partire dai primi anni '50, con la progettazione dei primi sistemi di allarme aereo computerizzato, per proseguire con la costituzione, nell'ambito del MIT, di laboratori specializzati nelle tecnologie di difesa aerea e con il lavoro volto alla progettazione e alla

creazione di radar sempre più sofisticati. I successivi progressi del settore informatico furono in larga parte favoriti dalle dimensioni crescenti dell'investimento finanziario federale per finalità militari che hanno consentito di ridurre i costi unitari di produzione e di finanziare nuove ricerche: esemplare, al riguardo, è la diffusione dei microprocessori in ambiti e impieghi sempre più vasti.

La nuova Strategia globale

In questo contesto si colloca la **nuova Strategia globale**, presentata dall'Alta Rappresentante, Federica Mogherini, che, pur riconoscendo il ruolo della NATO per la difesa collettiva, afferma che **l'UE deve dotarsi di capacità ed autonomia strategica** sulla base di alcune priorità:

- **utilizzare pienamente lo strumento**, offerto dai Trattati, della **cooperazione rafforzata** che non richiede una soglia minima di Stati membri aderenti;
- **migliorare la convergenza strategica tra gli Stati membri** attraverso una più stretta **cooperazione nelle politiche di investimento e la sincronizzazione dei cicli di pianificazione della difesa nazionale**. A tal fine si prefigura un esame coordinato annuale a livello di UE per discutere dei piani di spesa militare degli Stati membri in modo da garantire maggiore coerenza nella pianificazione della difesa e nello sviluppo di capacità;
- destinazione, da parte degli Stati membri, di una **quota adeguata di spesa alla difesa**, con una riserva di almeno il 20% per l'approvvigionamento di materiali e la ricerca tecnologia;
- **investire in intelligence, sorveglianza e ricognizione** (compresi i sistemi aerei a pilotaggio remoto), **comunicazioni satellitari**, accesso autonomo allo spazio e osservazione terrestre permanente;
- investire nelle **capacità digitali** per rendere sicuri dati, reti e infrastrutture critiche nello spazio digitale europeo;
- il finanziamento dell'UE in **ricerca e tecnologia** della difesa dovrebbe tradursi nella definizione di un vero e proprio **programma** nel prossimo ciclo di bilancio pluriennale 2021-2027;
- **promuovere l'industria europea della difesa** attraverso un **mercato interno equo**, funzionante e trasparente, **approvvigionamenti sicuri** e un dialogo strutturato con le **industrie** del settore

della difesa e il coinvolgimento delle **piccole e media imprese**.

IL PIANO D'AZIONE

Il Piano d'azione della Commissione europea si articola su **tre assi principali**:

- l'istituzione di un **fondo europeo per la difesa**;
- la **promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento** della difesa;
- il **rafforzamento del mercato unico della difesa**.

ISTITUZIONE DI UN FONDO EUROPEO PER LA RICERCA

La Commissione propone di istituire un **fondo europeo per la difesa** a sostegno degli investimenti in **attività di ricerca** comune e dello **sviluppo congiunto di attrezzature e tecnologie di difesa**: il fondo proposto comprenderà **due sezioni** complementari ma distinte per struttura giuridica e fonte del bilancio. La prima per il finanziamento di progetti di **ricerca collaborativa** nel settore della difesa e la seconda per lo sviluppo e **acquisto di capacità di difesa** da parte di Stati membri che desiderino partecipare.

In proposito, andrebbe verificato che da parte del Governo Italiano si siano attivate le iniziative utili a consentire al nostro sistema industriale e di ricerca di concorrere attivamente alla individuazione e alla realizzazione dei progetti pilota, evitando che gli stessi vedano protagonisti esclusivamente i paesi partner più attrezzati.

Sezione per la ricerca

La **sezione per la ricerca** dovrebbe finanziare **progetti di ricerca collaborativa** nel settore della difesa a livello dell'UE. La Commissione ha stanziato **25 milioni di EUR** per l'avvio di una **azione preparatoria per la ricerca** nel settore della difesa nel quadro del bilancio dell'UE **per il 2017** (*stanziamento che è stato già definito in sede di approvazione del bilancio dell'UE per il 2017 lo scorso dicembre*) e proporre che tale dotazione possa raggiungere un totale di **90 milioni di EUR per il periodo complessivo 2017-2020**.

Sulla base di risultati dell'azione preparatoria, la Commissione intende istituire, nell'ambito del **quadro finanziario pluriennale dell'UE post 2020**, un apposito **programma di ricerca nel**

settore della difesa con una dotazione annua stimata di 500 milioni di EUR;

Si ricorda che, su iniziativa del Parlamento europeo ed a valere sui bilanci dell'UE del 2015 e 2016 è **già stato avviato un progetto pilota per la ricerca nel settore della difesa**, condotto sotto la responsabilità dell'EDA (*European Defense Agency*). Il **progetto pilota**, con un bilancio di **1.4 milioni di euro**, sulla base di un bando pubblicato il 23 marzo 2016 sulla Gazzetta ufficiale dell'UE, ha condotto alla **selezione di tre progetti di ricerca vincitori**: *Unmanned Heterogeneous Swarm of SensorPlatforms*, progetto di un consorzio guidato dall'Università di Cranfield (Regno Unito); *Inside Building Awareness and Navigation for Urban Warfare*, progetto di un consorzio guidato da Tekever ASDS, società di tecnologia portoghese; *Standardisation of Remotely Piloted Aircraft System (RPAS) Detect and Avoid* di un consorzio guidato dal Centro aerospaziale olandese.

Il programma per la ricerca e l'innovazione dell'UE, Horizon 2020, che ha un bilancio di 77 miliardi per il periodo 2014-2020, attualmente non prevede finanziamenti per progetti di ricerca nel settore della difesa.

Sezione per la capacità

La **sezione per le capacità** dovrebbe fungere da strumento finanziario per permettere agli **Stati membri partecipanti di sviluppare ed acquistare capacità di difesa (mezzi militari comprese attrezzature materiali e tecnologie)**. Le capacità strategiche prioritarie verrebbero concordate dagli Stati membri, che sarebbero proprietari della tecnologia e delle attrezzature. Tale sezione verrebbe **finanziata** mediante aggregazione dei **contributi nazionali** e godrebbe, **ove possibile**, del **sostegno del bilancio dell'UE**. La Commissione europea stima che questa sezione dovrebbe essere in grado di **mobilitare**, sulla base di **contributi degli Stati membri** - che sarebbero **esclusi dal calcolo del deficit di bilancio** ai sensi del **Patto di stabilità e crescita** - e di **finanziamenti dell'UE**, circa **5 miliardi di EUR all'anno**. La Commissione intende avviare uno studio esplorativo per elaborare una stima più accurata.

La Commissione rileva che l'importo annuale di **5 miliardi di euro** corrisponderebbe al **2,5% del totale della spesa nazionale per la difesa dell'UE** e al 14% della spesa nazionale per le capacità di difesa. Tale importo colmerebbe inoltre il divario rispetto all'obiettivo concordato dagli Stati membri dell'Agenzia per la difesa europea di destinare il 35% della spesa per i materiali a progetti collaborativi. 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.

Lo sviluppo delle capacità comuni verrebbe finanziato mediante **l'aggregazione dei contributi degli Stati membri che decidono di parteciparvi**. Ciascun contributo si limiterebbe a singoli progetti definiti in via preliminare dagli Stati membri partecipanti. I progetti sarebbero quindi finanziariamente indipendenti e limitati nel tempo e nelle dimensioni, escludendo in tal modo ogni forma di responsabilità finanziaria incrociata tra i progetti.

La **sezione capacità** potrebbe articolarsi su **due livelli**.

Un **primo livello, aperto a tutti gli Stati membri**, consisterebbe in una "**struttura di coordinamento**" che definirebbe il quadro comune per lo sviluppo di progetti specifici attraverso **norme comuni** nonché gli **strumenti giuridici e finanziari applicabili** per la gestione dei progetti. Potrebbe anche contribuire a mitigare le esigenze di bilancio degli Stati membri e ovviare alla mancanza di sincronizzazione dei cicli di bilancio nazionali.

Il **secondo livello** consisterebbe in **progetti specifici** volti a sviluppare capacità comuni sulla base della **partecipazione volontaria degli Stati membri**. Le decisioni di carattere finanziario e operativo relative ai progetti specifici e le relative modalità di finanziamento resterebbero in capo agli Stati membri partecipanti a ciascun progetto, secondo le norme stabilite a livello di struttura di coordinamento. **Gruppi diversi di Stati membri potrebbero partecipare a vari progetti singoli**.

Le due sezioni saranno integrate da un **consiglio di coordinamento** che riunirà la Commissione, l'Alta rappresentante, gli Stati membri, l'Agenzia europea per la difesa (EDA) e ove opportuno anche l'industria.

Compito principale del consiglio di coordinamento sarà garantire la **coerenza tra le "sezioni" ricerca e capacità**. Queste ultime sono individuate in base a processi distinti, tra cui quelli operati dall'Agenzia europea per la difesa e la **revisione coordinata annuale della difesa** sotto la guida degli Stati membri, che l'Alta rappresentante dovrà proporre conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre (*v. supra punto c*).

PROMOZIONE DI INVESTIMENTI NELLE CATENE DI APPROVVIGIONAMENTO DELLA DIFESA

Nel piano d'azione si propone di rafforzare gli investimenti nelle **PMI, start-up, imprese a media capitalizzazione e altri fornitori** dell'industria della difesa attraverso una serie di azioni:

- la Commissione sosterrà, in seno agli organi decisionali della BEI, **l'adeguamento dei criteri di prestito della BEI al settore della difesa**;

Alcuni strumenti finanziari dell'UE basati su prestiti della BEI, ad esempio il fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) o il programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME), potrebbero coadiuvare le attività a duplice uso nel settore della difesa. Il FEIS potrebbe garantire le operazioni di finanziamento e di investimento della BEI o del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) a sostegno degli obiettivi elencati nel regolamento sul FEIS anche per progetti connessi al settore della difesa.

In proposito, potrebbe risultare opportuno verificare quali margini di incremento degli investimenti possano essere perseguiti mediante un più intenso utilizzo della BEI, che a giudizio di numerosi esperti dispone di potenzialità non interamente sperimentate fino ad ora, a causa di una gestione ispirata ad un eccesso di cautela.

- la Commissione promuoverà 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**, purché l'investimento rafforzi la coesione economica, sociale e territoriale;
- sarà incentivato lo **sviluppo di poli regionali industriali di eccellenza** nell'ambito della difesa;
- verrà promosso il **sostegno allo sviluppo di competenze nel settore della difesa**. La difesa sarà un settore prioritario del programma generale costituito dalla nuova agenda per le competenze per l'Europa.

IL RAFFORZAMENTO DEL MERCATO UNICO DELLA DIFESA

Il piano di azione prevede una serie di azioni volte a **rafforzare il mercato unico per la difesa**:

- la Commissione intende promuovere condizioni per un mercato europeo della

difesa aperto e competitivo in Europa al fine di **aiutare le imprese a operare a livello transfrontaliero** e coadiuvare gli Stati membri nell'ottenere le offerte economicamente più vantaggiose negli appalti della difesa. A tal fine la Commissione promuoverà **l'applicazione effettiva della direttiva sugli appalti** nei settori della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE) e della **direttiva sui trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa** (direttiva 2009/43/CE);

Per quanto gli **appalti pubblici** nel settore della difesa la Commissione rileva che una percentuale alquanto significativa di appalti nel settore della difesa è aggiudicata senza che venga applicata la normativa europea. Ai dati del 2014 circa il **78% di tutti gli approvvigionamenti di materiali è avvenuto a livello nazionale**. La Commissione intende rivedere gli orientamenti sulle disposizioni in materia di subappalto al fine di conferire una maggiore flessibilità alle autorità responsabili degli appalti. Infine la Commissione fornirà orientamenti che incoraggino gli Stati membri ad avvalersi pienamente della flessibilità consentita dalla direttiva per quanto riguarda gli appalti in cooperazione.

Per quanto riguarda la **direttiva sui trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa** che ha introdotto un sistema semplificato di licenze mediate licenza generali di trasferimento (LGT), la Commissione rileva che **persistono tuttora sistemi diversi di licenze** nei diversi paesi d'Europa, molto disomogenei per quanto concerne il contenuto delle LGT, gli obblighi nazionali in materia di certificazione delle imprese e l'utilizzo delle eccezioni. La maggior parte degli Stati membri non ha, inoltre, applicato le esenzioni concernenti l'obbligo di autorizzazione preventiva e i trasferimenti nell'ambito di programmi di collaborazione. La Commissione si concentrerà sull'attuazione effettiva della direttiva, anche mediante azioni esecutive. Parallelamente al presente piano d'azione la Commissione ha adottato **due raccomandazioni** volte ad incoraggiare il funzionamento armonizzato delle LGT destinate alle forze armate e alle imprese certificate.

- **sicurezza dell'approvvigionamento**: la Commissione formulerà orientamenti sulle misure che gli Stati membri possono adottare in forza della normativa UE in materia di appalti pubblici, al fine di rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento. Inoltre, nell'ambito della strategia dell'UE per le materie prime presentata nel 2012 la Commissione

individuare, le strozzature e i rischi connessi con l'approvvigionamento dei materiali necessari allo sviluppo di capacità fondamentali;

- **accesso al mercato transfrontaliero per le PMI nel settore della difesa:** contestualmente al piano d'azione, la Commissione europea, sulla base del lavoro di un gruppo di esperti composto da rappresentanti delle autorità nazionali ed altri esperti dell'industria della difesa, ha pubblicato un serie di [raccomandazioni](#) volte ad incoraggiare le autorità responsabili degli appalti degli Stati membri ad agevolare la partecipazione transfrontaliera e delle PMI agli appalti nel settore della difesa e a facilitarne l'accesso alle catene di approvvigionamento della difesa;
- **normazione e valutazione di conformità:** la Commissione si impegna a prendere in considerazione il sostegno allo sviluppo delle norme che gli Stati membri hanno individuato come necessarie per i progetti di cooperazione nei settori prioritari;
- **sinergie civili/militari:** la Commissione intende promuovere sinergie tra la dimensione civile e quella militare di alcune iniziative. Entro la fine del 2017 la Commissione presenterà un'iniziativa volta a garantire **servizi di comunicazione satellitare** affidabili, sicuri e con un buon rapporto costi-benefici per le autorità nazionali e dell'UE che gestiscono missioni e infrastrutture critiche in materia di sicurezza. Al fine di migliorare la capacità dell'UE di rispondere all'evoluzione dei problemi di sicurezza legati ai controlli di frontiera e alla sorveglianza marittima, la Commissione intende incrementare le capacità del **programma Copernicus** di osservazione della Terra. Entro il 2018 la Commissione lavorerà all'istituzione di una **piattaforma di formazione e istruzione sulla cibersecurity** per affrontare l'attuale divario di competenze nella cibersecurity e nella ciberdifesa. Sempre entro il 2018, la Commissione si impegna a elaborare azioni specifiche volte a sostenere un programma coordinato a livello civile e militare per la **ricerca in materia di sicurezza marittima** nonché **capacità interoperabili di sorveglianza marittima**.

AGENZIA EUROPEA PER LA DIFESA

L'**Agenzia europea per la difesa (European Agency defense – EDA)** istituita a Bruxelles nel 2004, ha i seguenti compiti:

- migliorare le **capacità di difesa** dell'UE nel settore della gestione delle crisi;
- promuovere la **cooperazione europea** in materia di **armamenti**;
- **rafforzare la base industriale e tecnologica** della difesa europea e creare un mercato europeo dei materiali di difesa che sia competitivo;
- promuovere le **attività di ricerca** al fine di rafforzare il potenziale industriale e tecnologico dell'Europa in questo settore.

Fanno parte dell'Agenzia **27 Stati membri** (tutti ad eccezione della Danimarca).

La struttura decisionale dell'EDA è composta da:

- il **capo dell'agenzia**, responsabile dell'organizzazione e del funzionamento complessivo, è l'**Alta rappresentante** dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini;
- il **tavolo di governo**: prende le decisioni sul conto dell'agenzia; è composto dai **Ministri della difesa degli Stati membri** e da un rappresentante della Commissione europea;
- il **Direttore generale**: è il capo del personale ed è responsabile della supervisione e della coordinazione delle unità; attualmente è Jorge Domecq.

Per il 2016 l'EDA ha disposto di **un bilancio di 30,5 milioni di euro** per il suo funzionamento.

Al riguardo può esser opportuno valutare in assenza di specifiche indicazioni nel piano d'azione della Commissione, quale ruolo svolgerebbe l'EDA nella prospettiva di un rafforzamento della PESDC con particolare riferimento all'industria della difesa e delle sicurezza e al potenziamento della ricerca.

LA SPESA E L'INDUSTRIA DELLA DIFESA IN EUROPA

L'**Europa**, considerata complessivamente, occupa il **secondo posto nel mondo per la spesa militare**, ma è distaccata dagli Stati Uniti e soffre di inefficienza della spesa a causa della frammentazione, della mancanza di interoperabilità e di divari tecnologici.

La Commissione europea evidenzia che **senza investimenti duraturi** nella difesa, **l'industria europea rischia di non disporre delle capacità tecnologiche** per costruire la prossima generazione di capacità critiche di

difesa e ciò **inciderà sull'autonomia strategica dell'Unione** e sulla sua capacità di agire come garante della sicurezza.

Tra il 2005 e il 2015 **la spesa per la difesa dell'UE degli Stati membri dell'UE** si è **ridotta di quasi l'11%**, sino a raggiungere l'importo complessivo di circa **200 miliardi di EUR**.

Nel **2015** anche la **quota del PIL destinata alla spesa per la difesa è scesa all'1,4%**, ossia il **livello minimo mai registrato**. In termini reali i **bilanci della difesa nell'UE** sono **diminuiti di 2 miliardi di euro all'anno** nel corso dell'ultimo decennio (*dati di fonte EDA*). Oggi **solo 4 Stati membri (Estonia, Grecia, Polonia e Regno Unito)** su 28 raggiungono l'**obiettivo di spesa della NATO fissato al 2% del PIL** nel vertice del 2014 in Galles.

A titolo di confronto, nel **2015** gli **investimenti statunitensi nella difesa rappresentavano oltre il doppio della spesa totale degli Stati membri dell'UE nel settore**. La Cina ha **aumentato il proprio bilancio della difesa del 150%** negli ultimi dieci anni. Nel **2015 la Russia ha investito il 5,4% del suo PIL nella difesa** (*Banca dati SIPRI sulle spese militari 2014, database militare 2015, Istituto internazionale per gli studi sulla sicurezza*).

La tendenza alla **contrazione dei bilanci della difesa** è stata **aggravata da inefficienze nel modo in cui tali bilanci vengono utilizzati**. La **frammentazione dei mercati europei** provoca un'inutile duplicazione delle capacità, delle organizzazioni e delle spese. 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*).

I **due fattori in grado di migliorare l'efficienza e la capacità innovativa della base industriale di difesa europea**, vale a dire la **concorrenza** e una **maggiore cooperazione** a livello di UE, sono **ancora troppo limitati**.

La **riduzione dei bilanci della difesa** in tutta l'Europa **anziché condurre a una maggiore cooperazione**, ha **prodotto l'effetto contrario**, tanto che oggi si contano meno programmi di cooperazione rispetto a vent'anni fa.

La **quota principale dei fondi destinati alla difesa viene spesa nel quadro di appalti pubblici a livello nazionale**. Al 2014 gli

approvvigionamenti collaborativi di materiali rappresentavano solo il 22% del totale.

Si stima che il settore industriale della difesa produca un **fatturato annuo complessivo di 100 miliardi di euro** e impiegando direttamente o indirettamente **1,4 milioni di persone** altamente qualificate in Europa (*Dati dell'Associazione europea delle industrie per l'aerospazio, la difesa e la sicurezza ASD*).

Gli **investimenti** nel settore della **difesa** producono un importante **effetto moltiplicatore** in termini di creazione di spin-off e di trasferimenti di tecnologia ad altri settori, nonché di creazione di posti di lavoro. Si stima che per **1 euro investito** nella difesa si generi un **effetto pari a 1,6**, in particolare attraverso posti di lavoro qualificati, ricerca e tecnologia nonché esportazioni (*cfr. Europe Economics, "The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry", 2013*).

LA POSIZIONE DELL'ITALIA

PROPOSTE PRESENTATE DAL GOVERNO ITALIANO

Si ricorda che in **vista del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016**, il **Governo italiano** aveva presentato una **serie di proposte** che sono poi confluite in una **iniziativa congiunta** con i governi di **Francia, Germania e Spagna** volta, in particolare a:

- prevedere **riunioni ordinarie** sia a livello di **Consiglio dell'UE** che della **Commissione europea** dedicate ai temi della **sicurezza e difesa** (attualmente le riunioni dei Ministri della difesa degli Stati membri dell'UE si svolgono a margine delle riunioni del Consiglio affari esteri e spesso in modo informale);
- **rafforzare la capacità dell'UE** di pianificare e **condurre missioni PSDC** e prevedere un meccanismo adeguato per il loro finanziamento (anche se non si cita esplicitamente la nozione di un "**Quartier generale europeo**", si indica la necessità di sviluppare questa capacità in modo permanente presso le strutture di gestione delle crisi a Bruxelles);
- rafforzare gli strumenti già esistenti per la cooperazione tra Stati membri nello sviluppo delle capacità e prevedere **incentivi finanziari** per ulteriormente promuovere l'innovazione e la ricerca nel settore della difesa;

- promuovere una più profonda integrazione tra i processi di **sviluppo delle capacità tra UE e la NATO**;
- **rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa europea.**

Per quanto riguarda più in particolare il piano d'azione da parte della Commissione europea dedicato alla **base industriale della difesa**, il **Governo italiano** aveva presentato nell'autunno del **2016** un *non paper ad hoc* nel quale si avanzano le seguenti **proposte** (alcune delle quali poi riprese dal piano d'azione della Commissione europea):

- **individuare incentivi fiscali e finanziari** a sostegno di programmi cooperativi europei. I criteri per individuare i programmi realmente europei a cui applicare le facilitazioni potrebbero essere: a) la rispondenza alle lacune capacitive identificate a livello europeo; b) lo sviluppo e acquisto comune di equipaggiamenti o infrastrutture destinati a supportare la Politica di sicurezza e difesa comune;
- **rimuovere gli ostacoli che impediscono alla Banca europea per gli investimenti di considerare eleggibili per i suoi finanziamenti progetti e programmi europei nell'ambito della difesa;**
- **modificare la direttiva IVA 2006/112/CE** riconoscendo ai **programmi intergovernativi europei** lo stesso trattamento di *esenzione dell'IVA* attualmente previsto a favore della NATO. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero **esentare dall'IVA tutti gli acquisti di equipaggiamenti** rientranti nell'area di applicazione delle direttive 2009/81/CE relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza;
- prevedere - per una fase di sperimentazione pluriennale – **l'esclusione dalla regole del Patto di stabilità e crescita dei finanziamenti per 3/4 nuovi programmi europei in materia di difesa;**
- **sicurezza degli approvvigionamenti:** la Commissione Europea, insieme all'Agenzia per la difesa europea (EDA) e agli Stati Membri, dovrebbe individuare e attuare un percorso progressivo e controllato per una **semplificazione dei trasferimenti intracomunitari** di equipaggiamenti e componenti militari destinati ad essere utilizzati dalle Forze Armate europee,

attraverso una **lista comune di prodotti** che **escluda solo quelli particolarmente sensibili o classificati** e quelli che sono assoggettati a regimi internazionali di controllo che impongono un controllo puntuale delle movimentazioni;

- **attività di interesse strategico a livello europeo:** la Commissione Europea, insieme all'EDA e agli Stati Membri dovrebbe considerare prioritaria l'individuazione delle attività di interesse strategico, prevedendo il loro accesso privilegiato alle diverse forme di sostegno finanziario europeo, a partire da quelli destinati alla ricerca e all'innovazione tecnologica;
- **ricerca ed innovazione tecnologica:** prevedere che nel prossimo programma quadro di ricerca i progetti non debbano più avere un focus esclusivamente civile, **superando la rigida dicotomia tra ricerca in campo civile e ricerca nel settore della difesa.** Inoltre, andrebbe istituito un **programma europeo di ricerca nel settore della difesa**, dotato di adeguate risorse finanziarie con cui avviare specifici programmi di ricerca e innovazione nel campo delle attività di interesse strategico a livello europeo.

LA SITUAZIONE DEL SISTEMA INDUSTRIALE DELLA DIFESA IN ITALIA

Secondo i risultati, riferiti al **2015**, dello [studio "Il sistema industriale della difesa per il sistema Paese"](#) pubblicato nel luglio 2016 da **Prometeia per AIAD**, la federazione Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la Sicurezza:

- le imprese della filiera aerospazio, difesa e sicurezza (AD&S) impiegano quasi **45 mila occupati in Italia**, sviluppano un valore della produzione di quasi **14 miliardi di euro** che si traduce in 4,4 miliardi di valore aggiunto. Contribuiscono con circa 1,8 miliardi € al gettito fiscale;
- **esportano oltre 9 miliardi di euro di beni** (il 2,3% del totale della manifattura);
- nel periodo **2012-2015** la **produzione è cresciuta** complessivamente del **5%**, grazie al contributo dell'**export** (+8,3%) mentre il **mercato domestico** è risultato in **lieve contrazione** (-1,5%);
- processi di ristrutturazione e di miglioramento dell'efficienza hanno contribuito al **ridimensionamento dell'occupazione** che negli ultimi 4 anni si è **ridotta del 5%**;

- contestualmente la **produttività del lavoro** (valore aggiunto per addetto) è **aumentata** in misura significativa tanto da raggiungere i 100 mila euro, il **67% in più della media dell'economia italiana**. Tuttavia rispetto ai principali competitor dei Paesi europei sconta ancora un divario di circa 18 punti percentuali;
- il settore è caratterizzato da un'**alta intensità di capitale**, soprattutto immateriale (brevetti, ricerca,...) e da cicli di investimento lunghi; nonostante il recupero di efficienza, la remunerazione del capitale investito rimane modesta, al di sotto della manifattura italiana;
- **complessivamente**, considerando tutti i **contributi diretti, indiretti e indotti**, le imprese del settore aerospazio, difesa e sicurezza generano in Italia **11.6 miliardi di euro di valore aggiunto** che rappresenta lo **0,8% del Pil**;
- **occupano direttamente** e sostengono lungo la **filiera** circa **159 mila occupati**; garantiscono alle entrate dello Stato 4,9 miliardi di euro;
- **1 euro di valore aggiunto delle imprese del settore AD&S genera ulteriori 1,6 euro** nell'economia e **ogni occupato sostiene ulteriori 2,6 posti di lavoro in Italia**;
- l'**industria hi-tech** e i **servizi ad alta intensità di conoscenza** rappresentano **quasi il 60% del totale** (in termini di valore aggiunto sviluppato), dato rilevante se si pensa che complessivamente all'interno dell'intera economia italiana gli stessi pesano "soltanto" per il 16%;
- le imprese AD&S **investono in innovazione e ricerca e sviluppo circa 1,5 miliardi** euro pari a oltre 12% di tutta la spesa sostenuta in ricerca e sviluppo dalle imprese italiane.

*Al riguardo, si segnala che l'esigenza di un più stretto coordinamento tra sistema industriale e mondo della ricerca appare pienamente recepita nel **Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, presentato dal Ministro della difesa nel 2015**, dove si afferma che la partnership tra difesa e industria deve trovare un terzo elemento di appoggio nel mondo universitario e della ricerca, mondo nel quale l'innovazione fiorisce, cresce e si sviluppa. Richiamando le esperienze di altri Paesi europei, si auspica la creazione di un sistema in cui le idee e le proposte di ricerca più innovative possano trovare un canale preferenziale di accesso al finanziamento e, quindi, proseguire verso la loro realizzazione, con positive ricadute economiche e occupazionali in altri settori, a partire da quelli attigui. Ciononostante, non si può non rilevare che il **Libro bianco non ha sin qui trovato puntuale riscontro nella Strategia industriale e tecnologica (SIT)** che avrebbe dovuto definirne più dettagliatamente i contenuti.*

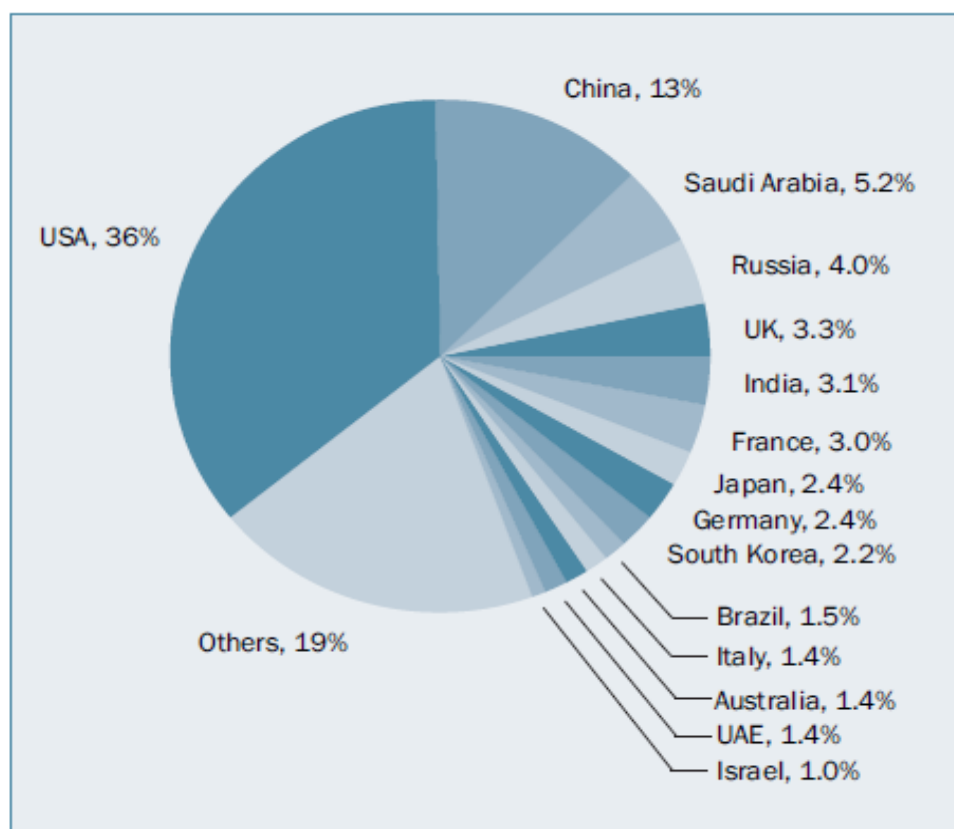
Primi 15 Stati per spesa nel settore della difesa nel 2015

Fonte: [Trends in World Military expenditure, 2015](#), SIPRI, aprile 2016 (I dati relativi alla Cina sono stimati)

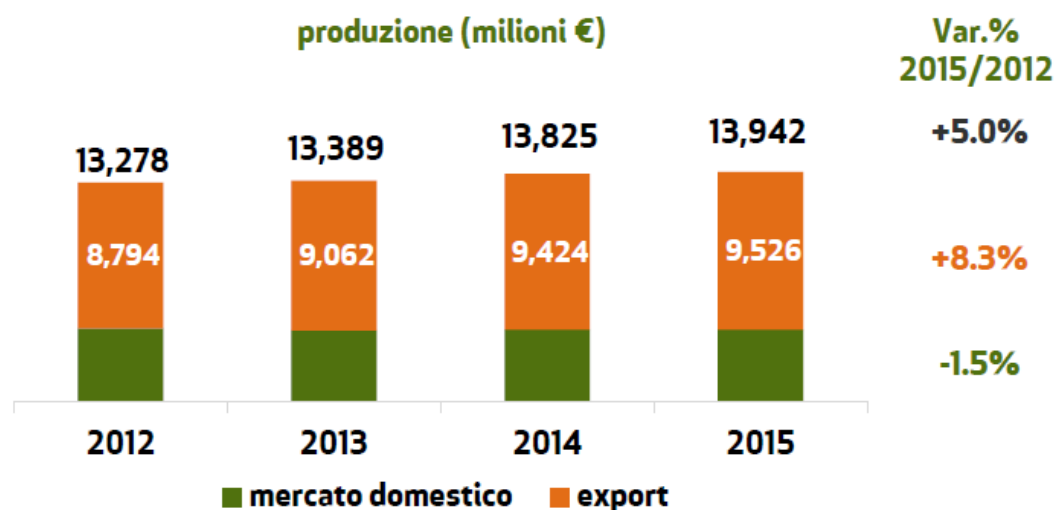
Posizione	Stato	Spesa 2015 (miliardi di \$)	Variazione spesa 2006-2015 (%)	Quota mondiale (%)	Spesa in percentuale PIL nel 2015 (%)	Spesa in percentuale PIL nel 2006 (%)
1	USA	596	- 3.9	36	3.3	3.8
2	Cina	(215)	132	(13)	(1.9)	(2.0)
3	Arabia Saudita	87.2	97	5.2	13.7	7.8
4	Russia	66.4	91	4.0	5.4	3.5
5	Regno Unito	55.5	-7.2	3.3	2.0	2.2
6	India	51.3	43	3.1	2.3	2.5
7	Francia	50.9	-5.9	3.0	2.1	2.3
8	Giappone	40.9	-0.5	2.4	1.0	1.0
9	Germania	39.4	2.8	2.4	1.2	1.3
10	Corea del Sud	36.4	37	2.2	2.6	2.5
11	Brasile	24.6	38	1.5	1.4	1.5
12	Italia	23.8	-30	1.4	1.3	1.7
13	Australia	23.6	32	1.4	1.9	1.8
14	Emirati Arabi Uniti	22.8	136	1.4	5.7	3.2
15	Israele	16.1	2.6	1.0	5.4	7.5
Totale primi 15		1.350		81		
Totale Mondiale		1.676		100	2.3	2.3

Quota della spesa militare per i 15 Stati con maggiore spesa nel 2015

Fonte: [Trends in World Military expenditure, 2015](#), SIPRI, aprile 2016 (I dati relativi alla Cina sono stimati)



filiera core| la produzione e l'export

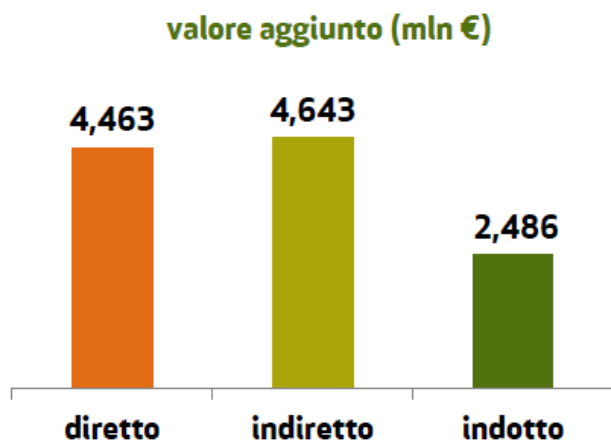


Fonte: elaborazioni su dati imprese, Istat, Eurostat

✓ dopo la crescita sostenuta nel biennio 2013/14, la produzione nel 2015 aumenta a ritmo moderato; più dinamico l'andamento dell'export (che rappresenta oltre i 2/3 del mercato)

Fonte Prometeia, Il sistema industriale della difesa per il sistema Paese, Luglio 2016

impatti totali| valore aggiunto 2015



Fonte: elaborazioni su dati imprese, Istat, Eurostat

- ✓ il valore aggiunto per occupato diretto è di € 100 mila
- ✓ 67% in più rispetto alla media dell'economia italiana
- ✓ il valore aggiunto totale rappresenta lo 0.8% del pil italiano



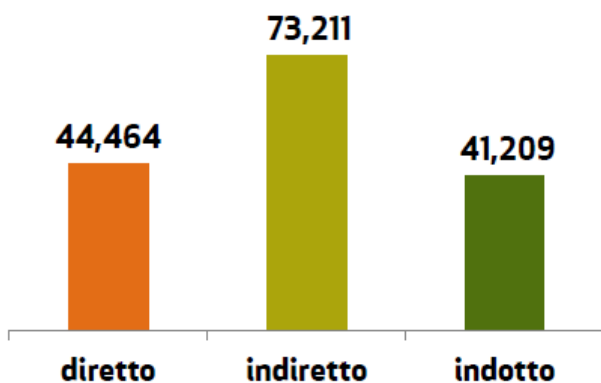
AD&S = aerospazio difesa e sicurezza

Fonte Prometeia, Il sistema industriale della difesa per il sistema Paese, Luglio 2016



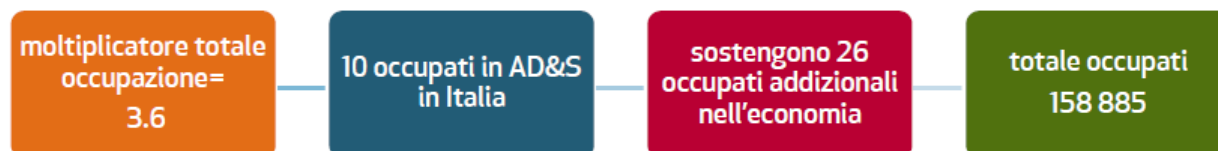
impatti totali | occupati 2015

occupati (numero)



Fonte: elaborazioni su dati imprese, Istat, Eurostat

✓ i 44 mila occupati della filiera core del settore AD&S sostengono oltre 110 mila occupati nell'intera economia



AD&S = aerospazio difesa e sicurezza

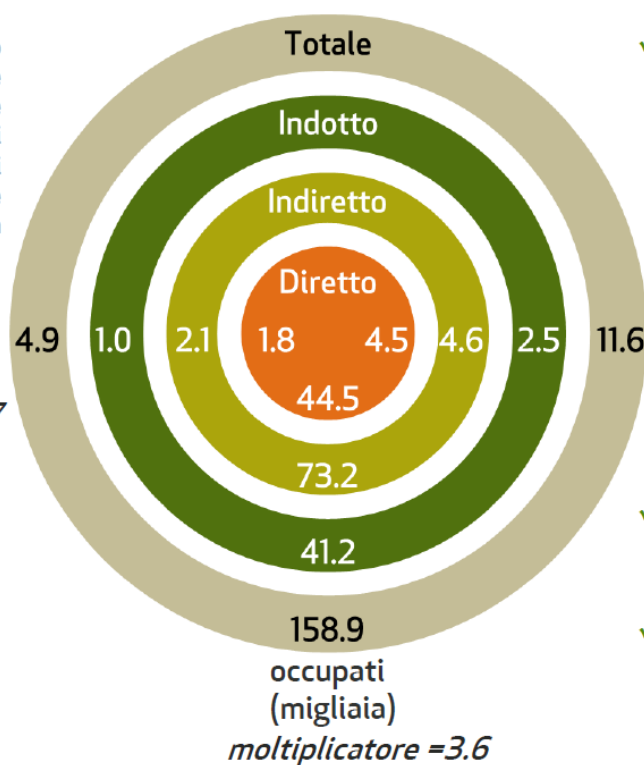
Fonte Prometeia, Il sistema industriale della difesa per il sistema Paese, Luglio 2016

gli impatti | sintesi italia-2015

✓ nel gettito fiscale sono state considerate le imposte indirette, le imposte dirette, i contributi sociali, l'iva sui consumi pagata dai dipendenti e dagli occupati lungo la filiera

gettito fiscale (miliardi €)
moltiplicatore = 2.7

✓ oltre 1.8 miliardi di gettito generato direttamente dalle imprese in Italia
✓ complessivamente supporta lo 0.7% del totale



✓ il valore aggiunto totale rappresenta lo 0.8% del pil italiano

valore aggiunto (miliardi €)
moltiplicatore = 2.6

✓ la produttività del lavoro (diretto) è di 97 200 €, 63% in più della media dell'economia italiana
✓ più del 10% dell'intera R&S delle imprese italiane

Fonte Prometeia, Il sistema industriale della difesa per il sistema Paese, Luglio 2016

Aerospazio, Difesa e Sicurezza

I due pilastri della NATO



STATI UNITI



- ⇒ Indirizzo unitario di politica estera e di Difesa a livello federale
- ⇒ Mercato caratterizzato dalla **presenza di operatori di grandi dimensioni** (6 operatori con una media fatturato anno di circa 30 Mld€)
- ⇒ Industria della Difesa supportata da una **strategia nazionale coerente e coesa**
- ⇒ **Unico bilancio della Difesa** (media *Procurement* e RDT&E ~180B€/anno): il DoD rappresenta "de facto" l'unico Cliente
- ⇒ Forte **supporto politico** anche nel settore privato per l'**ampliamento del footprint commerciale** propedeutico alla riduzione della dipendenza da ordini nazionali

EUROPA



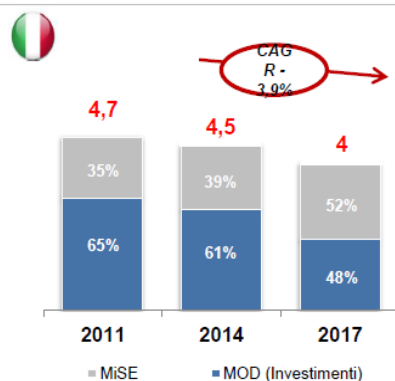
- ⇒ Ruolo limitato della UE nelle scelte di politica estera e di difesa
- ⇒ Mercato caratterizzato dalla **presenza di operatori di medie dimensioni** (>10 operatori con una media fatturato anno di circa 15 Mld €)
- ⇒ Industria della Difesa costituita da **diversi Enti Governativi con diversi bilanci, strategie e requisiti** (media *Procurement* e RDT&E ~50B€/anno)
- ⇒ **Industrie non supportate nella ricerca di fondi alternativi e risorse**
- ⇒ Non condivisione del mercato e delle sue dinamiche e **nessun programma d'investimento comune**

Fonte: Leonardo Finmeccanica

Aerospazio, Difesa e Sicurezza

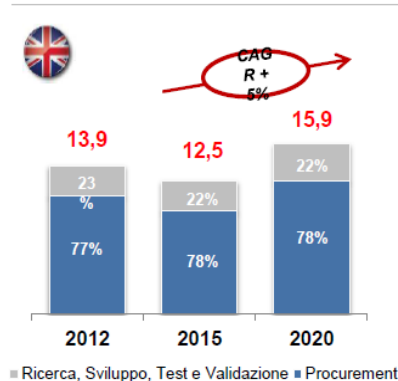
Dinamiche nei principali mercati di riferimento

EVOLUZIONE BUDGET MoD e MiSE - € MLD



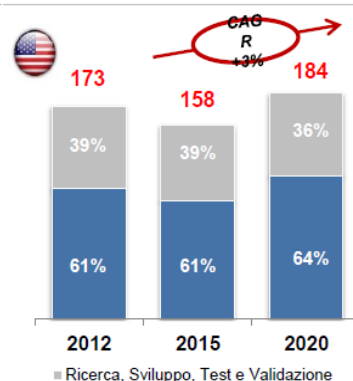
Source: Fonte: DPP (Documento Programmatico Pluriennale)

EVOLUZIONE BUDGET UK - € MLD



Source: IHS Jane's - 2016

EVOLUZIONE BUDGET USA - € MLD

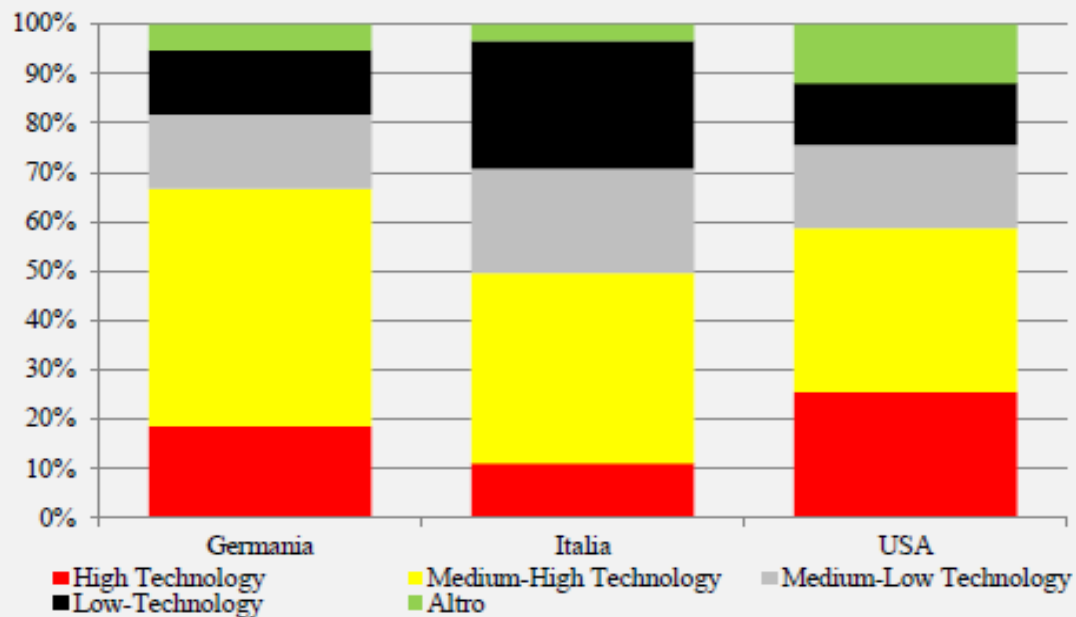


Source: IHS Jane's - 2016

Fonte: Leonardo Finmeccanica

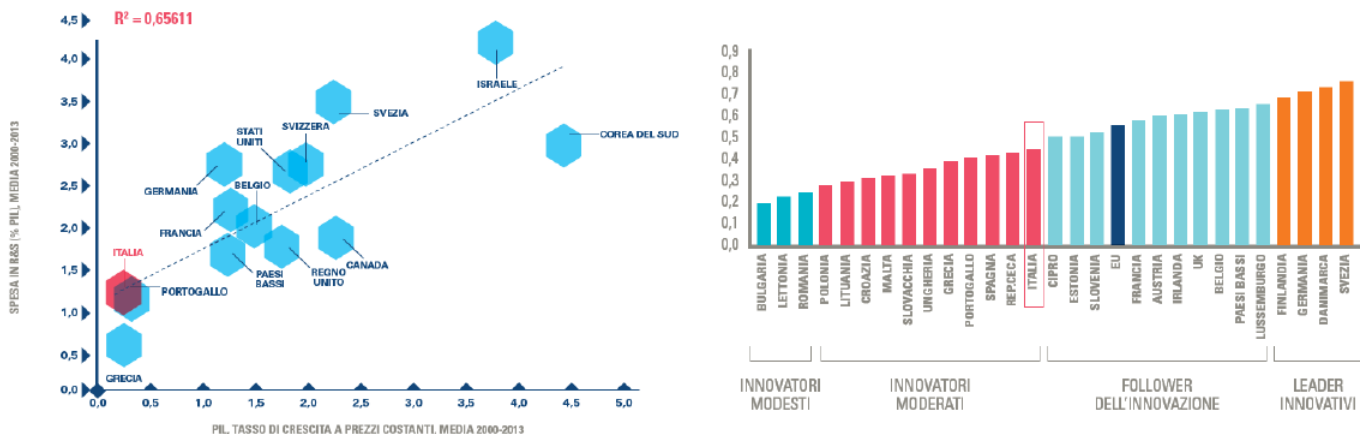
L'INDUSTRIA ITALIANA SBILANCIATA VERSO SETTORI PRODUTTIVI LOW-TECH

(Export per contenuto tecnologico dei beni – 2014)



Fonte: OECD

Stato della Ricerca e Sviluppo

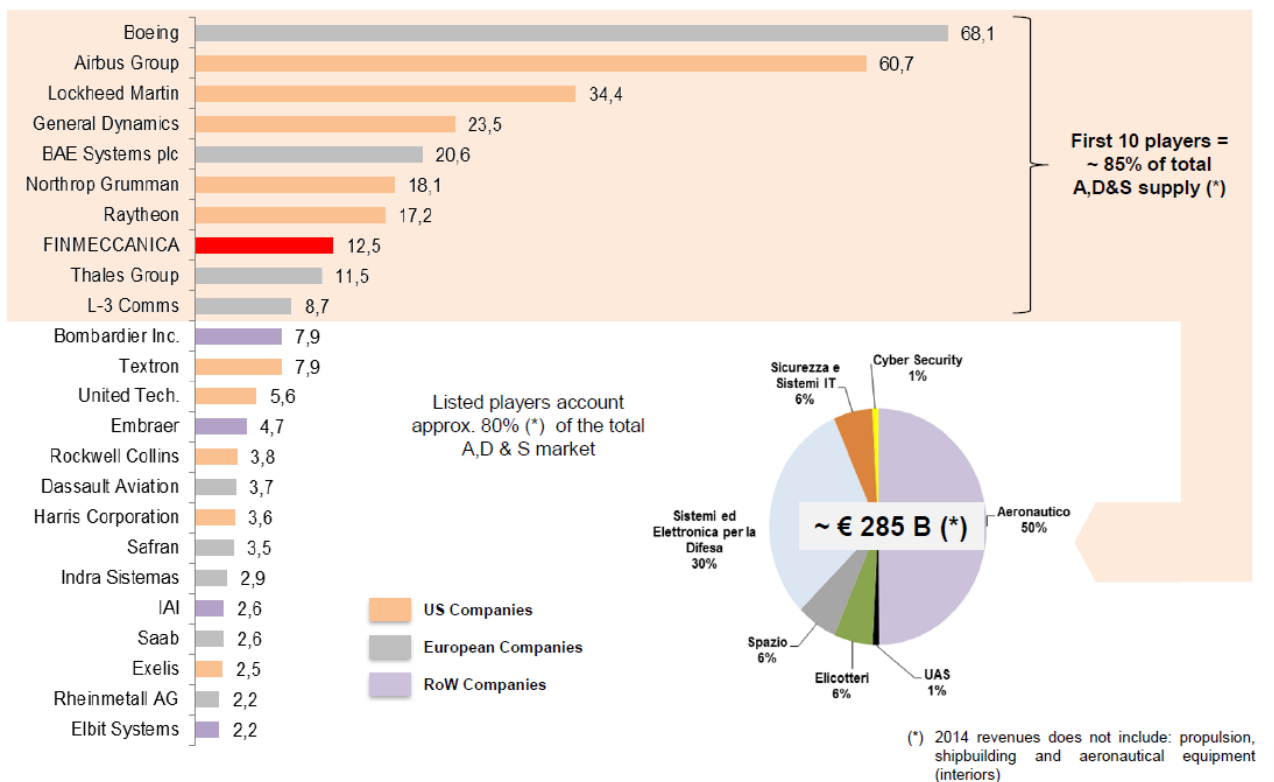


- ✦ South Korea e US continuano ad avere la posizione di top global innovators con performance superiori a quelle europee.
 - ✦ South Korea vs EU > 24%,
 - ✦ Unites States vs EU 22%
 - ✦ Japan vs EU > 14%.
- ✦ In Europa l'Italia occupa una posizione di «rincalzo» nel gruppo degli innovatori moderati, pur essendo tra le potenze economiche nonché la seconda manifattura del continente.

Fonte: elaborazioni The European House Ambrosetti su dati Commissione Europea 2015

Aerospazio, Difesa e Sicurezza

Ranking dei principali competitori – Ricavi 2014



Fonte: Leonardo Finmeccanica

XVII LEGISLATURA – DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI – ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL' UE, N. 71, 16 GENNAIO 2017
Il bollettino è stato curato dall'**Ufficio Rapporti con l'Unione europea** (☎ 06 6760.2145 - ✉ cd RUE@camera.it)

