

PASSI IN AVANTI VERSO LA DIFESA COMUNE EUROPEA



a cura di
Brando Benifei



INDICE

INTRODUZIONE	2
LE TAPPE E LE AZIONI PRINCIPALI	5
FONDO EUROPEO PER LA DIFESA	6

In una fase di relativo stallo nell'avanzamento dell'integrazione europea, il settore in cui si sono registrati maggiori progressi è quello della Politica di sicurezza e difesa comune. Dal lancio della Strategia globale (EUGS) nel giugno 2016 da parte dell'Alto Rappresentante Federica Mogherini, che la evidenzia tra le aree di maggiore rilevanza, si sono susseguite varie azioni in tal senso. Nel discorso sullo Stato dell'Unione 2016, lo stesso Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha a sua volta sottolineato l'importanza di un'Europa forte che possa proteggere e difendere i propri cittadini. Ma l'azione della Commissione non avrebbe potuto rappresentare una vera svolta se non avesse ricevuto il fondamentale sostegno e un sempre più convinto mandato da parte del Consiglio, sancito tra le prime volte nel vertice di Bratislava nel settembre 2016. La volontà politica degli Stati membri era, infatti, il vero tassello mancante alla Difesa comune europea, vista la storica reticenza di alcuni di essi verso quella che era apparsa fino ad allora come una cessione forzata e non necessaria di sovranità.

Un'ambizione come quella espressa dal Presidente Juncker non può realizzarsi senza un'ampia politica di promozione dell'innovazione e della messa in comune delle risorse esistenti nell'industria della difesa europea. Un'ambizione che il Parlamento europeo invocava da anni e che finalmente consentirà all'Unione di sfruttare maggiormente le previsioni dei Trattati in tema di Sicurezza e difesa comune, finora in gran parte inutilizzate. Prima della presentazione della Strategia Globale per l'azione esterna dell'Unione, infatti, la cooperazione anche industriale in materia di difesa era pressoché inesistente e prevalentemente bilaterale o intergovernativa. Ciò si traduceva in una grande perdita di opportunità per le nostre imprese, in potenziale per la ricerca non sfruttato, in duplicazioni di capacità militari e in una grande frammentazione del mercato. Tutti fattori, questi, che frenavano l'innovazione e la competitività anche delle nostre aziende sui mercati globali.

A partire dalla metà del 2016, invece, l'Unione ha compiuto veri passi da gigante verso una Difesa comune, sogno dei padri federalisti e dei sostenitori del progetto europeo

Le sfide legate a sicurezza, terrorismo, conflitti e situazioni di instabilità geopolitica in teatri non lontani dai nostri confini, insieme alle nuove minacce cibernetiche, hanno convinto gli Stati membri della necessità di lavorare insieme, superando le reciproche diffidenze nazionali in un settore così delicato, per fare dell'UE un attore globale anche in questo campo. Ciò consentirebbe all'Unione di raggiungere finalmente una vera autonomia strategica, che diventa sempre più necessaria in un contesto globale sempre più instabile, pur se in piena complementarietà e cooperazione con la NATO. Se da un lato le condizioni che hanno portato a un tale interesse sono fattori di crisi quali la Brexit, gli attacchi terroristici, la sfida dei rifugiati e il peggioramento del quadro di sicurezza, anche e soprattutto nelle regioni vicine all'Unione, l'avvento di una Difesa europea non può che essere salutato come positivo. L'approccio unico dell'Europa alla sicurezza, che andrebbe a combinare gli innegabili elementi di soft power che l'hanno contraddistinta finora a elementi di hard power comunque orientati al perseguimento della pace e attenti al rispetto dei diritti umani e allo sviluppo sostenibile, potrà consentirci di assumere sempre più il ruolo di protagonisti positivi, in uno scenario globale che vede gli Stati Uniti meno attivi, e trasformare finalmente l'Unione europea in un soggetto in grado di assumere le proprie responsabilità per garantire la sicurezza dei propri cittadini, del proprio vicinato e del mondo intero. Oltre alle implicazioni geopolitiche, la nuova spinta in questa direzione costituisce ovviamente un'opportunità unica per le imprese italiane e per i nostri centri di ricerca, in quanto consentirà di generare investimenti, stimolare l'innovazione, con ricadute positive anche in ambito civile. Ciò contribuirà alla ripresa dell'occupazione e della crescita economica nel nostro continente, ma sarà un sollievo anche per le nostre finanze pubbliche, in quanto la messa in comune consentirà di tagliare una serie di sprechi e di risparmiare risorse preziose. Pur essendo lontano un vero esercito europeo, anche se potranno volerci anni prima che possiamo parlare di una vera Difesa europea o di un Mercato unico per il settore, i nuovi elementi di difesa comune rappresentano una svolta per il ruolo internazionale dell'UE e un passo



ulteriore in direzione di una vera Europa federale. Per concludere, insomma, siamo in una fase davvero cruciale per il settore della difesa, che dimostra che è possibile mettere da parte gli egoismi nazionali e unire le forze, a vantaggio delle nostre stesse imprese e delle nostre Forze Armate.

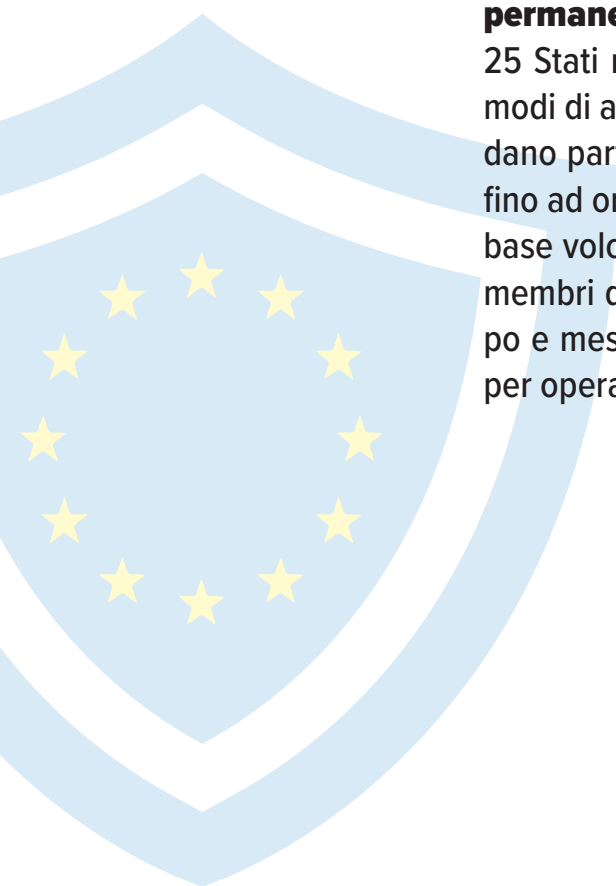
Brando Benifei



Brando Benifei, nato alla Spezia nel 1986, è stato eletto tra le fila del Partito Democratico alle elezioni europee del 2014, nella circoscrizione Italia Nord-Occidentale. E' membro della commissione Occupazione e Affari sociali (EMPL) e relatore per il gruppo S&D del Fondo Sociale Europeo Plus.

Per ripercorrere i passi intrapresi dalla Strategia Globale e dal citato discorso di Juncker per realizzare questa svolta, a novembre 2016 è stato presentato il **Piano d'Azione per la difesa**, la cui iniziativa principale è l'istituzione del **Fondo europeo per la Difesa (EDF)**, a sostegno degli investimenti in attività di ricerca comune e dello sviluppo congiunto di attrezzature e tecnologie di difesa. A ciò si affianca l'obiettivo di promuovere gli investimenti nelle PMI, nelle startup, nelle imprese a media capitalizzazione (mid-cap) e negli altri fornitori dell'industria della difesa; e, infine, il rafforzamento del mercato unico per la difesa, compresa una maggiore applicazione della Direttiva sugli appalti nei settori di sicurezza e difesa, considerando che attualmente l'80% degli appalti viene ancora assegnato su base prettamente nazionale. Accanto al Piano, è stata annunciata la **Revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)**, che avrà il compito di identificare eventuali mancanze e sprechi o possibilità di cooperazione per coordinare al meglio la gestione delle risorse destinate alla Difesa e dei relativi piani nazionali e sarà quindi alla base delle azioni successive di messa in comune.

il Consiglio Affari esteri dell'11 dicembre 2017 ha poi dato l'avvio all'altro elemento fondamentale dell'azione europea in materia di Difesa comune, la **Cooperazione permanente strutturata (PESCO)**, su richiesta di ben 25 Stati membri e con indicazioni concrete di tempi e modi di adesione da parte degli Stati membri che intendano parteciparvi. La PESCO, già prevista dai Trattati e fino ad ora inutilizzata, consiste nella partecipazione su base volontaria ma vincolante da parte dei singoli Stati membri dell'Unione, a un sistema coordinato di sviluppo e messa in comune di capacità militari da utilizzare per operazioni europee.



Il Fondo europeo per la Difesa dovrebbe arrivare a mobilitare, assieme ai bilanci nazionali, un totale di 5,5 miliardi l'anno dal 2020, sarà diviso in due sezioni (ricerca e sviluppo e acquisizioni di capacità militari) e sosterrà non solo le grandi compagnie, ma anche le piccole e medie imprese europee. Il Fondo è già attivo nella sua versione sperimentale, con le due finestre, ricerca da un lato, sviluppo e acquisizioni dall'altro. Di questa finestra è protagonista il **Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa**, che coprirà il biennio 2019-2020. La finestra sulla ricerca, invece, è già in piena fase operativa, tramite **l'Azione preparatoria** lanciata a metà 2017.

Il **Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP)**, che sarà finanziato a livello comunitario con 500 milioni di euro tra il 2019 e il 2020, è volto a sostenere la competitività e l'innovatività dell'industria europea della difesa, per promuovere l'autonomia strategica dell'Unione. Vi è un focus specifico per le piccole e medie imprese e sono ammesse al finanziamento solo imprese non controllate da Paesi o parti terze (con limitate eccezioni). Il Programma è volto a fornire sostegno finanziario durante la fase di sviluppo di nuovi prodotti e tecnologie, ossia la fase che segue la ricerca e precede l'acquisto di sistemi di difesa. Gli obiettivi sono i seguenti: promuovere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria europea della difesa, sostenere la cooperazione tra le imprese, comprese le PMI, e sfruttare meglio i risultati della ricerca nel settore. È previsto un sostegno per la definizione di specifiche tecniche comuni, la progettazione, la creazione di prototipi, il collaudo, la qualificazione e la certificazione. Sono ammissibili altre misure di sostegno e la modernizzazione dei prodotti e delle tecnologie di difesa esistenti. Punto molto importante, le azioni che rientrano nel programma devono essere avviate da almeno tre aziende in almeno 3 Paesi membri, contrariamente alla posizione iniziale della Commissione sui criteri di idoneità, che poneva il limite minimo a soli due Paesi. Ciò è il risultato di una lunga battaglia che abbiamo portato avanti nei mesi scorsi anche in Commissione difesa

e che mi ha visto tra i protagonisti. Sono fermamente convinto, infatti, che non avrebbe avuto senso lasciare il limite minimo a soli due Stati membri, perché non avrebbe fatto che fotografare quanto già avveniva con progetti bilaterali, senza apportare alcun valore aggiunto europeo. Il Parlamento, attraverso un lavoro che ha visto coinvolte 4 Commissioni parlamentari (Industria, Difesa, Bilancio e Mercato interno), ha sancito in 3 casi su 4 la richiesta di portare il numero minimo a 3 Paesi. Il testo è stato così mantenuto anche nei negoziati interistituzionali con il Consiglio e nella forma finale, e rappresenta un grande successo per l'Italia, che vedrà aumentare le possibilità per le sue imprese di partecipare a più progetti. Senza contare il grande valore aggiunto europeo al programma, che così si delinea come vero esperimento concreto di cooperazione tra più Stati membri.

Il Fondo europeo per la Difesa (EDF), nella sua forma definitiva dopo la fase sperimentale dell'EDIDP si pone come vero e proprio pilastro della Difesa europea nel contesto del prossimo Quadro finanziario pluriennale (2021-2027) ed è chiaro che la Commissione vi ha investito molto. Si propone di sostenere, tramite cofinanziamento con gli Stati membri, la standardizzazione degli equipaggiamenti, l'interoperabilità delle forze armate, la ricerca e l'innovazione (con un focus specifico su quella dirompente), la competitività dell'industria europea. Rimane la doppia finestra (ricerca da un lato e sviluppo di prototipi dall'altro) come nella fase sperimentale, così come la sezione per le piccole e medie imprese come per l'EDIDP. Anche in questo caso, sono ammessi solo progetti collaborativi, i partecipanti devono essere almeno tre e da tre diversi Stati membri. Per i progetti partecipanti alla PESCO sarà inoltre previsto un ulteriore bonus del 10% al cofinanziamento totale. Dovrebbe arrivare a mobilitare 13 miliardi nell'arco del prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il che consentirà all'Unione di rientrare tra i primi quattro investitori nel settore della difesa. Di questi, 4,1 miliardi andranno a finanziare progetti cooperativi di ricerca in base a concessioni, mentre i restanti 8,9 miliardi si affiancheranno agli investimenti degli Stati membri



cofinanziando i costi per lo sviluppo di prototipi, la conseguente certificazione e i relativi test. Il Fondo, così concepito, contribuirà fortemente all'obiettivo dell'autonomia strategica dell'Unione e all'aumento della cooperazione tra Paesi membri, coordinandone e amplificandone gli investimenti nazionali nel settore. Avrà, così, un effetto leva, generando, secondo le stime della Commissione, un volume totale di 5,5 miliardi l'anno.

Il Fondo sarà essenziale per consentire all'Unione di evitare le innumerevoli duplicazioni e sprechi presenti nell'insieme delle industrie nazionali della difesa e, soprattutto, per consentire di sviluppare a livello europeo ricerche, progetti e prodotti altrimenti troppo vasti e costosi da poter essere gestiti dal singolo Paese, le cosiddette economie di scala.

Un dato che illustra in modo molto efficace quanto entrambe le possibilità siano importanti, è il costo della mancanza di cooperazione tra diversi Stati nel campo della sicurezza e della difesa: un costo che viene stimato tra i 25 e i 100 miliardi di euro l'anno, visto che l'80% degli appalti nel settore sono tutt'ora svolti a livello prettamente nazionale.

Le principali caratteristiche del Fondo sono: il finanziamento di progetti prioritari concordati dagli Stati membri nel quadro della Politica di Sicurezza e difesa comune (PESD) e di altre organizzazioni regionali e internazionali come la NATO; Il cofinanziamento di prototipi comune nei casi in cui gli Stati membri si impegnino a comprare il prodotto finale; la promozione di attività transfrontaliere per le piccole e medie imprese, ad esempio fornendo maggiori finanziamenti e tassi di partecipazione; il focus sull'innovazione, con il 5% dei fondi dedicati a tecnologie dirompenti e a equipaggiamenti innovativi; la possibilità di promuovere progetti nel quadro della Cooperazione strutturata permanente (PESCO) grazie a un bonus addizionale di cofinanziamento del 10%; il fatto di finanziare esclusivamente progetti collaborativi che coinvolgano almeno 3 partecipanti da almeno 3 Stati membri. Quest'ultimo è il punto chiave per stimolare una cooperazione che sia davvero europea e non bilaterale. È l'elemento centrale anche per il Programma di sviluppo industriale per la Difesa (EDIDP) e non è stato affatto pacifico sin dall'inizio. Come nel caso di EDIDP, infatti, io

stesso mi sono dovuto battere in Commissione Sicurezza e Difesa del Parlamento perché il testo non si discostasse da questo principio fondamentale, nonostante le resistenze di alcuni Paesi per chiari interessi nazionali.

La Cooperazione strutturata permanente (PESCO), già prevista dai Trattati (articolo 42, paragrafo 6, articolo 46 e Protocollo 10 del trattato sull'UE) ma mai utilizzata prima, è la fase attualmente più avanzata di cooperazione. Consiste nell'impegno volontario da parte di un gruppo di Stati membri a sviluppare in maniera congiunta capacità di difesa e a metterle in comune per operazioni militari. È stata ufficialmente lanciata a dicembre 2017 con una Decisione del Consiglio, e conta addirittura 25 Stati membri partecipanti (tra i quali l'Italia), segno che la volontà politica di accelerare il passo verso la cooperazione in materia di difesa è forte e comune all'intera Unione europea, non solo a un gruppo ristretto di Paesi. La PESCO è lo sbocco naturale dei passi embrionali e più settoriali di cooperazione avvenuti in precedenza. La partecipazione è, sì, volontaria, ma gli impegni presi hanno carattere vincolante, il che è un ulteriore passo in avanti, senza contare il contributo fondamentale in termini di fiducia reciproca che un impegno così forte nello sviluppo comune di capacità militari comporta. La PESCO consentirà di ridurre il numero di sistemi di armamento diversi in Europa e, quindi, di rafforzare la cooperazione operativa fra gli Stati membri, di connettere le forze di questi ultimi grazie a una maggiore interoperabilità e di potenziare la competitività industriale. Da federalista ho sostenuto con convinzione questo passo in avanti, fin troppo tardivo, e ne seguo gli sviluppi.

Concretamente, il Consiglio sarà responsabile degli indirizzi politici generali e del processo decisionale, anche per valutare che gli impegni presi siano effettivamente rispettati. Il 25 giugno 2018 il Consiglio ha adottato una decisione che stabilisce l'insieme comune di regole di governance per i progetti della PESCO, in cui è previsto l'obbligo di riferire al Consiglio sui progressi compiuti con cadenza annuale e sulla base della tabella di marcia concordata nell'ambito di ogni progetto.

Ogni anno sarà lanciato il processo di creazione di nuo-



vi progetti volto a consentire al Consiglio di aggiornare, entro il mese di novembre, l'elenco dei progetti e dei relativi partecipanti. Il segretariato della PESCO ha inoltre elaborato criteri per orientare la valutazione delle proposte di progetti da parte degli Stati membri partecipanti.

Protagonisti della PESCO saranno infatti i progetti sviluppati, gestiti dagli Stati membri partecipanti con la supervisione del Consiglio. Questi devono presentare un evidente valore aggiunto europeo, rispondere ai bisogni operativi e di capacità dell'Unione, e rispettare le priorità in materia di sviluppo delle capacità dell'UE individuate dalla CARD. Il 6 marzo 2018 il Consiglio ha adottato formalmente un primo elenco di 17 progetti diversi e di membri di ognuno di essi. Un secondo elenco di altri 17 progetti è stato adottato dal Consiglio il 20 novembre 2018. I 34 progetti, che si collocano nei settori dello sviluppo di capacità e nella dimensione operativa, includono: la creazione di un comando medico europeo; di un centro di competenze delle missioni di formazione dell'UE; di gruppi di risposta rapida agli incidenti informatici e mutua assistenza in materia di cybersicurezza; soccorso militare nelle emergenze; potenziamento della sorveglianza marittima; creazione di una rete di conoscenza della sorveglianza spaziale militare europea; una scuola interforze di intelligence dell'UE; addestramento specializzato al volo in elicottero; condivisione di basi, che consentirebbe l'utilizzo congiunto delle basi nazionali e d'oltremare.

Del dibattito sul come attuare concretamente la politica di sicurezza e difesa in Europa fanno parte anche alcune considerazioni riguardanti un maggior livello di cooperazione fra le Nazioni e le oggettive realtà industriali e tecnologiche dell'UE. La soluzione di creare, presso alcuni Paesi, nicchie di eccellenza da mettere poi a disposizione per gli scopi comuni è perseguibile forse dalle Nazioni più piccole, perché è accrescere il grado di interoperabilità delle forze armate dei Paesi aderenti, favorire le economie di scala consentite da programmi di acquisizione comuni e gestire con maggiore efficacia lo sviluppo, produzione e supporto in servizio dei sistemi d'arma che quelle principali accettino di rinunciare alla

gamma completa di capacità tipiche di uno strumento militare moderno. Pertanto, le forme d'investimento maggiormente efficaci si sintetizzano nell'ampliamento della cooperazione per l'acquisizione di sistemi e materiali militari, incentivando le economie di scala e perseguendo anche l'obiettivo di un'efficiente ed efficace processo di gestione dei programmi comuni. La cooperazione nel settore del procurement militare non rappresenta certamente una novità perché esistono già programmi di cooperazione bi- e multilaterale nei vari "domini" militari che hanno generato sistemi e piattaforme terrestri, navali e aeree di assoluto rilievo.

Occar (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement) può essere considerato una best practice, uno strumento per l'implementazione della PESCO.

Occar, l'organizzazione europea che gestisce programmi di cooperazione europea in tema di difesa, è stata istituita nel 1996 a seguito della firma della Convenzione il 12 novembre 1996 dai ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Regno Unito ed ha acquisito personalità giuridica dopo la ratifica del 2001 da parte dei 4 Paesi fondatori. Successivamente la Convenzione è stata estesa ad altri Paesi dell'Unione; altre Nazioni europee possono partecipare a programmi gestiti dall'OCCAR senza esserne membri.

Occar è in grado non solo di gestire contemporaneamente più programmi d'armamento in cooperazione, ma anche di sviluppare in maniera continuativa iniziative e metodologie mirate a migliorare se stessa e a soddisfare sempre i propri "clienti", cioè le Nazioni.

Occar gestisce non soltanto commesse di nuovi progetti ma attua Programmi di Dimostrazione a livello tecnologico, lavorando molto sull'innovazione.

Attualmente Occar ha un portfolio che consta di 13 nuovi programmi con un budget totale al 2018 di 3.6 miliardi di Euro.

In questo contesto il programma FREMM è stato il progetto più innovativo a livello di difesa navale.

La **cantieristica navale** del settore Difesa si inserisce nel quadro più complesso di un comparto, la Cantieristica, che occupa oltre 500000 addet-



ti con un fatturato medio annuo di circa 72 miliardi di euro a livello Ue. Il settore comprende:

- le costruzioni e le riparazioni navali, con circa 300 cantieri, l'80% dei quali di piccole e medie dimensioni (per imbarcazioni dai 60 ai 150 metri), e la quasi totalità del portafoglio ordini destinato a mercati esteri;
- la produzione di equipaggiamento navale (propulsione, movimentazione carichi, comunicazioni, automazione, sistemi integrati ecc.), con 7500 imprese la cui maggioranza di piccole e medie dimensioni e due terzi della produzione destinata all'estero.

Non esistono attualmente studi specifici sull'impatto dei Fondi Ue sul settore in questione, sia per la sua trasversalità, dalla nautica di diporto ai trasporti, dalla pesca al militare, sia per la recente adozione di iniziative specifiche sul settore (EDF)

Un grosso impulso in avanti verso progetti di partnership di ricerca e innovazione sarà fornito dall'accordo tra Fincantieri e Navalgroup i cui principali obiettivi sono:

- Preparare congiuntamente offerte vincenti per programmi binazionali e per l'export;
- Favorire una politica di fornitura più efficiente (cross-sourcing, miglior rapporto qualità-prezzo, economia di scala, ecc.);
- Incoraggiare lo scambio osmotico tra le 2 società, con la condivisione di strutture/strumenti di test e reti di competenze.
- Condurre congiuntamente mirate attività di ricerca e innovazione per fornire superiorità operativa ai clienti.

Gran parte della ricerca e dell'innovazione avviene peraltro ancora nelle PMI che compongono la catena dei fornitori di queste grandi imprese. Da qui l'importanza di uno sforzo ulteriore da parte dell'Unione nel fornire, nell'ambito del nuovo EDF, strumenti idonei a supportare le PMI attraverso strumenti semplificati e mirati.



PASSI IN AVANTI VERSO LA DIFESA COMUNE EUROPEA



www.brandobenifei.it



www.socialistanddemocrats.eu



facebook.com/benifeibrando



[@brandobenifei](https://twitter.com/brandobenifei)

