



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 106

RECENTI SVILUPPI DELLE POLITICHE UE DI SOSTEGNO ALL'INDUSTRIA DELLA DIFESA: GLI ACQUISTI CENTRALIZZATI DI MATERIALI D'ARMAMENTO E I PRIMI FINANZIAMENTI DEL FONDO EUROPEO

Sul modello degli acquisti in comune di vaccini e (in prospettiva) di prodotti energetici, lo scorso 19 luglio la Commissione europea ha formalizzato la proposta di un regolamento per incentivare, anche attraverso una task force dedicata, gli acquisti collaborativi di materiali d'armamento. L'esigenza immediata è di evitare che la corsa agli acquisti, dovuta alla necessità di rimpiazzare le armi cedute all'Ucraina, provochi aumenti eccessivi dei prezzi e incertezza nei tempi di consegne, a discapito soprattutto dei Paesi più piccoli. L'obiettivo a medio termine è invece più ambizioso: incentivare gli acquisti cooperativi e rafforzare la base industriale europea, ancora molto frammentata e troppo legata ai mercati nazionali. Per accedere agli incentivi, che ammontano a 500 milioni di euro (fino al 2024), almeno tre Stati membri devono formare un consorzio e acquistare in maniera collaborativa prodotti europei (con qualche eccezione).

La Commissione ha poi annunciato (il giorno successivo, 20 luglio) i progetti vincitori del primo bando finanziato con il Fondo europeo della difesa, pubblicato nel giugno dello scorso anno. I progetti sono 61, ai quali vanno complessivamente 1,2 miliardi di euro (sui circa 8 miliardi complessivi del fondo, fino al 2027). I soggetti che partecipano sono in gran parte aziende del settore, anche se non mancano università, enti di ricerca e fondazioni. Le entità italiane che partecipano ai progetti selezionati sono 156, superate per numero solo dalla Francia (che ne ha 178). Nei progetti selezionati sono rappresentati tutti i Paesi membri (con l'eccezione della Danimarca, che però ha da poco superato con referendum la sua clausola di opt-out dalle questioni di difesa). Si segnala una significativa presenza della Norvegia, Paese associato all'Ue, mentre è del tutto assente il Regno Unito. L'avvio dei progetti, con la firma degli accordi con la Commissione, è prevista entro la fine del 2022.

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO SUGLI ACQUISTI CENTRALIZZATI DI MATERIALI D'ARMAMENTO

La [proposta della Commissione](#) (preannunciata a maggio) nasce da un'esigenza straordinaria, legata all'aggressione russa all'Ucraina, ma allo stesso tempo si muove all'interno delle politiche di rafforzamento dell'industria europea della difesa, avviate oramai da diversi anni. Lo strumento proposto dalla Commissione sosterrà le azioni dei consorzi composti da **almeno tre Stati membri**, che presenteranno **nuovi progetti di appalti comuni** o **l'ampliamento di progetti di acquisizione cooperativa avviati** dall'inizio della guerra (il 24 febbraio). Sono escluse dai benefici, le acquisizioni di prodotti vietati dal diritto internazionali e anche di armi letali autonome (che sono escluse anche dai finanziamenti del Fondo europeo per la difesa, di cui più avanti).

L'obiettivo dell'iniziativa è utilizzare l'attuale frangente di crisi per rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa europea, incentivando le **economie di scala** e la produzione di beni con una maggiore standardizzazione (e quindi **più facilmente interoperabili** tra le diverse forze armate nazionali).

In linea generale lo strumento, mirando al rafforzamento dell'industria europea, sostiene **solo l'acquisto di materiali prodotti da imprese stabilite nell'Unione**, che non siano controllate da Paesi terzi o da entità di Paesi terzi. Ci sono però delle **eccezioni**, sul modello di quelle previste per l'utilizzo del Fondo europeo della difesa (*su cui si veda più avanti*). La partecipazione di società controllate da soggetti extra Ue deve essere "garantita" dal Paese Ue di stabilimento, che dovrà assicurare che a) la partecipazione dell'impresa in questione non contrasta con gli interessi di difesa e sicurezza dell'Ue; b) il controllo sull'azienda non sarà esercitato in maniera tale da limitare la sua capacità di eseguire e completare l'azione; c) i Paesi e i soggetti terzi non potranno accedere a informazioni classificate o sensibili.

I **criteri di valutazione per l'utilizzo dei fondi** sono:

- il contributo al rafforzamento della base industriale della difesa, con particolare riferimento ai prodotti la cui criticità è evidenziata dalla necessità di **risposta all'aggressione russa all'Ucraina**;

- il contributo alla **competitività dell'industria europea** (in particolare accrescimento, riqualificazione e modernizzazione delle sue capacità produttive);

- il contributo al rafforzamento della **cooperazione tra Stati** e all'interoperabilità dei prodotti;

- il **numero di Paesi** coinvolti;

- l'**entità stimata dell'acquisizione congiunta** e l'impegno dei Paesi partecipanti di impiegare e mantenere i prodotti in modo cooperativo;

- la valorizzazione del contributo Ue al **superamento di eventuali ostacoli** all'acquisizione comune.

La proposta si muove nel solco di alcuni importanti documenti recentemente pubblicati in materia dalla Commissione, in particolare, da ultimo, la [Comunicazione congiunta](#) sulle **carenze degli investimenti della difesa**, dello scorso 18 maggio.

I PROGETTI SELEZIONATI NEL PRIMO BANDO DEL FONDO EUROPEO DELLA DIFESA

I 61 [progetti selezionati](#) nell'ambito del primo bando del fondo, pubblicato nel giugno del 2021, coinvolgono complessivamente 692 entità (con ruoli ovviamente molto diversi tra loro) tra **aziende, università e centri di ricerca**. Il 43% delle aziende vincitrici sono medio-piccole, e si prevede assorbano una quota del 18 % dei fondi complessivi (escludendo i sub-fornitori). I progetti nel settore della **ricerca** sono complessivamente 31, per 322 milioni di euro, mentre quelli relativi alla fase dello **sviluppo** sono 30, e raccolgono 845 milioni (ai quali devono poi aggiungersi contributi nazionali). **Il settore che riceve maggiori contributi è quello aeronautico** (con quasi 190 milioni), seguito dai mezzi di combattimento terrestre (154,7 milioni) e marittimo (103,5 milioni). Da segnalare anche che un gran numero dei programmi selezionati è **collegato a un progetto già approvato nell'ambito della PESCO** (circostanza che consente un incremento della quota finanziata dall'Ue).

Il nostro Paese è presente, con imprese, università o istituti di ricerca, in 33 progetti su 61.

Quattro progetti vedono aziende italiane nel ruolo di **coordinamento**:

- **EPC**, progetto collegato al programma Pesco della corvette europea di pattugliamento, coordinato da Naviris Italia, con la presenza anche di Fincantieri (contributo massimo previsto di 60 milioni di euro, per 24 mesi);

- **NEUMANN**, progetto su nuovi sistemi di propulsione e tecnologie energetiche per aerei da combattimento, coordinato da Avio Aero, con la presenza di altre imprese italiane e delle università di Bari, Milano e Torino, (contributo massimo di circa 49 milioni, per 38 mesi);

- **ARTURO**, progetto nel settore delle tecnologie emergenti per i radar, coordinato da Leonardo, con la partecipazione, tra gli altri, dell'Università di Pavia (contributo massimo previsto circa 20 milioni);

- **NAUCRATES**, progetto di microsatelliti per la sorveglianza spaziale, collegato al progetto di Pesco di sorveglianza militare dello spazio, coordinato da On-air Consulting & Solutions, con altre imprese italiane (4 milioni, per 36 mesi).

Tra gli **altri progetti** (cui partecipano entità italiane) si possono segnalare:

- EPIIC**, progetto di ricerca lo sviluppo di interfaccia e nuove tecnologie per la cabina di pilotaggio degli aerei, collegato ad progetto Pesco, cui tra l'altro partecipano Leonardo e Next2u (circa 75 milioni per 36 mesi)

- **EICACS**, per la standardizzazione delle piattaforme aeree, anche senza pilota, collegato a un progetto Pesco, con la partecipazione, tra gli altri di ELT Elettronica Group (circa 74 milioni per 36 mesi);

- **ACHILE**, per lo sviluppo del progetto del "sistema soldato", collegato al progetto Pesco ECoWAR, che vede coinvolti, tra gli altri la Beretta e l'Istituto affari internazionali (per circa 40 milioni, in 48 mesi);

- **ADEQUADE**, progetto di ricerca per l'utilizzo delle tecnologie quantistiche nella difesa, con la partecipazione tra gli altri, di MDBA Italia, Telespazio, del CNR e delle università di Milano e Bari (per circa 27 milioni, per 36 mesi);

- **AGAMI**, progetto di ricerca sulle strutture dei materiali, per coprire la catena di approvvigionamento di semiconduttori, con la partecipazione, oltre ad imprese, del CNR e delle Università di Padova, Roma La Sapienza e Roma Tor Vergata (circa 24,5 milioni per 48 mesi);

- **COMMANDS** per lo sviluppo di veicoli terrestri a conduzione remota, collegato al progetto Pesco UGS, cui partecipano tra gli altri Iveco Defence, Vitrociset e la Link Campus University (24,8 milioni per 36 mesi).

IL FONDO EUROPEO PER LA DIFESA

Il [Fondo europeo per la difesa](#) è stato istituito (nell'aprile 2021) all'interno del **Bilancio pluriennale dell'Ue per il 2021-2027**. Dispone di **risorse per quasi 8 miliardi di euro** per sette anni, divisi nei due pilastri della **ricerca** (con 2,65 miliardi, a patto che non sia ricerca di base) e dello **sviluppo** dei progetti (5,3 miliardi).

L'obiettivo generale è **promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa europea**, contribuendo - si legge nel regolamento istitutivo, "all'**autonomia strategica** dell'Unione e alla sua libertà di azione". Per rendere **più efficiente la spesa**, il fondo intende **sostenere prodotti e tecnologie europei**, favorendo le **economie di scale** e la **standardizzazione dei sistemi di difesa**.

I progetti sono finanziabili solo se coinvolgono **almeno tre soggetti giuridici diversi (non controllati tra loro) di tre diversi Stati membri**. Il Fondo copre potenzialmente **tutto il ciclo produttivo** industriale. I progetti finanziabili possono infatti riguardare: le attività per migliorare le tecnologie della difesa; l'interoperabilità e la resilienza dei prodotti (compresa la protezione dei dati e degli approvvigionamenti); gli studi di fattibilità; la progettazione e lo sviluppo; collaudi, qualificazioni e certificazione; e, infine, le tecnologie per rendere più efficiente il ciclo di vita dei prodotti. Il fondo è ovviamente pensato in funzione della realizzazione delle priorità concordate tra gli Stati nel quadro della politica estera e di difesa comune, anche se possono essere prese in considerazione priorità definiti in altri contesti, a cominciare dalla **Nato**, anche per "evitare inutili duplicazioni", a condizione che non sia esclusa *a priori* la possibile partecipazione di tutti i paesi Ue (anche quelli non Nato).

Il Fondo è in linea di principio riservato alle **imprese che sono stabilite in un paese dell'Unione o in un paese associato** (cioè per ora Norvegia, Islanda, in attesa della definizione dei futuri rapporti col Regno Unito) e **non sono controllate da un paese terzo o da soggetti di paesi terzi**. Il principio incontra però un'eccezione (peraltro molto sostenuta dall'Italia) che **consente, a certe condizioni, la partecipazione di aziende stabilite nell'Ue ma controllate da paesi o entità terze**. Queste industrie possono infatti essere ammesse ai finanziamenti, se la loro partecipazione sia "necessaria per raggiungere gli obiettivi dell'azione" e se questa partecipazione "non metta a rischio gli interessi di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri". Per assicurare la tutela di tali interessi, la partecipazione al progetto deve essere per così dire "garantita" dal paese dove l'azienda è stabilita (anche attraverso strumenti come il *golden power*). Le autorità statali dovranno assicurare, in particolare: a) che il controllo sull'azienda non sarà esercitato in maniera tale da limitare la sua capacità di eseguire e completare l'azione; b) che i paesi e i soggetti terzi non potranno accedere a informazioni classificate o sensibili; c) che la proprietà dei risultati del progetto rimarrà nella disponibilità dei beneficiari, non sarà esportata senza autorizzazione e non sarà soggetta a restrizioni da parte dei paesi o soggetti terzi, anche per un certo periodo dopo la conclusione del progetto. Regole simili valgono anche per le infrastrutture, le attrezzature, i beni e le risorse da impiegare nello svolgimento del progetto (sempre che non vi siano alternative competitive *intra-Ue*).

Per le **attività di ricerca il progetto può essere finanziato anche al 100%**. Per le attività di **test, certificazioni e collaudi**, la quota di finanziamento può invece arrivare **fino all'80%** delle spese complessive. Per **lo sviluppo di prototipi la quota non può eccedere il 20%**, dei costi, con un incremento progressivo se il progetto è stato già approvato nell'ambito della cooperazione strutturata permanente (**PESCO**) o coinvolga **pmi o imprese a media capitalizzazione**.

Per essere selezionati i progetti devono essere fortemente **sostenuti anche a livello nazionale**, non solo dal punto di vista finanziario. Considerando che i programmi devono essere "sostenibili sul piano commerciale nel medio e lungo termine", il processo di selezione tiene conto della **disponibilità degli Stati membri ad acquistare il prodotto finale**. Tale disponibilità diventa elemento essenziale per lo sviluppo di prototipi, per i test e le attività di qualificazione e certificazione dei prodotti.

Una parte di fondi, tra il 4 e l'8 % è destinato a sostenere le cosiddette "**tecnologie di rottura**", attività a forte contenuto innovativo che possono essere fornite anche e soprattutto da università e centri di ricerca (in questo modo si favorisce la partecipazione ai progetti degli Stati membri sprovvisti di una significativa industria nazionale di settore).

Sono invece escluse dai finanziamenti le **armi letali autonome** (quelle cioè che "non permettono un adeguato controllo umano sulle decisioni in materia di scelta e intervento nell'esecuzione di attacchi contro l'uomo"), con possibili eccezioni solo per i sistemi di allarme rapido e di contromisure a fini difensivi.

26 luglio 2022

A cura di Federico Petrangeli

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.