

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 220

RISOLUZIONE DELLA 4^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

(Relatore FORNARO)

approvata nella seduta del 3 ottobre 2017

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE IL PROGRAMMA EUROPEO DI SVILUPPO DEL SETTORE INDUSTRIALE DELLA DIFESA, VOLTO A SOSTENERE LA COMPETITIVITÀ E LA CAPACITÀ DI INNOVAZIONE DELL'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA (COM (2017) 294 DEFINITIVO)

SULLA

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 (COM (2017) 295 DEFINITIVO)

E SUL

DOCUMENTO DI RIFLESSIONE SUL FUTURO DELLA DIFESA EUROPEA (COM (2017) 315 DEFINITIVO)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 6 ottobre 2017

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 3 ^a Commissione permanente	»	6
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	8

La Commissione,

esaminati, ai sensi dell'articolo 144, del Regolamento, il Documento di riflessione sul futuro della Difesa europea (COM(2017) 315 definitivo), la 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 (COM (2017) 295 definitivo) e la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria europea della difesa (COM (2017) 294 definitivo);

premessi che i tre atti in questione rappresentano un fondamentale passo in avanti verso la definizione di una autentica politica europea di difesa, riallacciandosi, altresì, al Piano d'azione europeo in materia di difesa del 30 novembre 2016, anch'esso avente natura di comunicazione e che era incentrato proprio sulla proposta di istituire un Fondo europeo per la difesa, articolato in due sezioni, l'una dedicata alla ricerca e l'altra alle capacità;

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

rilevato inoltre, per quanto attiene all'Istituzione del Fondo europeo per la difesa, che:

la sezione Ricerca del Fondo, risulta, di fatto, già in funzione: lo scorso 11 aprile è stata infatti adottata la decisione di finanziamento, per il 2017, dell'azione preparatoria. Si tratta di 25 milioni di euro, cui si sommeranno, nelle intenzioni della Commissione, 40 milioni nel 2018 e 25 milioni nel 2019, per un totale di 90 milioni di euro in tre anni (2017-2019), destinati a finanziare ambiti di ricerca ritenuti cruciali per consentire lo sviluppo di alcuni sistemi di difesa chiave;

per quanto attiene, invece, alla sezione Capacità, la prima fase, relativa agli anni 2019 e 2020, è subordinata all'adozione, entro il 2018, della proposta di regolamento adottata contestualmente dalla Commissione europea, e relativa all'istituzione di un programma europeo di sviluppo del

settore industriale della difesa, di 245 milioni per il 2019 e 255 milioni per il 2020, finalizzato a cofinanziare la fase di sviluppo. Tale proposta è all'esame della Commissione e potrebbe effettivamente concretizzarsi nei tempi previsti;

nell'attuale fase iniziale è previsto il cofinanziamento di progetti che coinvolgano almeno tre imprese appartenenti ad almeno due Stati membri e che tale previsione, potrebbe produrre un'eccessiva concentrazione di risorse su iniziative bilaterali e non propriamente europee, con possibili risvolti critici per diversi Paesi membri;

rilevato ancora, con riferimento alla proposta di regolamento, che:

l'atto in esame è la prima proposta legislativa adottata dalla presentazione della Strategia globale nonché dall'avvio dell'intenso dibattito sulla costruzione della difesa europea e che, qualora approvata, costituirebbe il primo atto legislativo dell'Unione europea volto ad istituire un programma cofinanziato dal bilancio dell'Unione e finalizzato esclusivamente alla difesa;

è previsto il cofinanziamento di progetti che coinvolgano almeno tre imprese appartenenti ad almeno due Stati membri, previsione che potrebbe produrre un'eccessiva concentrazione di risorse su iniziative bilaterali, con possibile esclusione di diversi Paesi membri;

l'esclusione di imprese non europee secondo la definizione dell'articolo 7 della proposta di regolamento, potrebbe dar luogo all'esclusione di imprese ad azionariato diffuso ma controllate da soggetti europei, nonché penalizzare quelle aziende che hanno importanti attività localizzate, ad esempio, nel Regno Unito, stante l'imminente uscita di questo dall'Unione;

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

viste altresì, con riferimento alla proposta di Regolamento, le osservazioni formulate dalla Commissione affari esteri il 26 luglio 2017 e dalla Commissione politiche dell'Unione europea il 2 agosto 2017;

rilevata inoltre la possibilità di possibili effetti negativi in capo ad imprese che svolgono una parte delle proprie attività nel Regno Unito, Paese che, all'avvio del prossimo quadro finanziario pluriennale, potrebbe già essere uscito dall'Unione europea;

delibera una risoluzione favorevole con le seguenti osservazioni:

a) il numero minimo di Stati membri partecipanti richiesto per accedere ai finanziamenti del fondo europeo per la difesa dovrebbe essere

innalzato a tre, intervenendo conseguentemente sull'articolo 6, paragrafo 2, della proposta di regolamento;

b) nell'ambito della definizione futura del Fondo europeo per la difesa, sarebbe opportuno porre in essere adeguati strumenti di tutela per le aziende che hanno rilevanti attività localizzate anche al di fuori dell'Unione europea, con la previsione di parziali esenzioni, in particolare con riferimento al Regno Unito;

c) con specifico riferimento alla proposta di regolamento, l'articolo 7 andrebbe riformulato per fornire maggiore tutela alle aziende ad azionariato diffuso ma controllate da soggetti europei (anche con quote inferiori al 50 per cento), nonché alle aziende transnazionali che hanno sviluppato processi di concentrazione ed integrazione industriali con importanti attività localizzate nel Regno Unito o anche al di fuori dell'Unione europea;

d) andrebbero individuate forme alternative di finanziamento del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, al fine di salvaguardare, in particolare, le dotazioni finanziarie dei programmi di navigazione satellitare (ed in particolare del programma Galileo), del programma europeo di osservazione della terra e del progetto ITER sulla fusione nucleare;

impegna inoltre il Governo a procedere con convinzione nella realizzazione di una Unione della sicurezza e della difesa, come prospettata nel terzo degli scenari del documento di riflessione della Commissione europea, assicurando un ruolo centrale all'iniziativa italiana e nell'ottica di favorire una razionalizzazione delle spese militari complessive.

PARERE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(Estensore: CORSINI)

26 luglio 2017

La Commissione,

tenuto conto della necessità che i Paesi membri dell'Unione europea provvedano a dotarsi in modo progressivo di un proprio sistema di difesa comune, finalizzato a proteggere i rispettivi interessi nonché all'assunzione delle loro specifiche responsabilità sul piano geopolitico;

rilevato che l'attuale scenario geopolitico globale rende quanto mai urgente procedere in questa direzione;

ricordata la Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione, che ha sottolineato la necessità di investire in capacità strategiche, aumentando la cooperazione settoriale fra i Paesi membri e rafforzando indirettamente anche la NATO;

ricordati altresì il Piano d'azione europeo per la difesa e il Fondo europeo della difesa, strumenti indispensabili per il rafforzamento del comparto della difesa europea e per il consolidamento del mercato unico per la difesa;

apprezzati i documenti presentati della Commissione europea lo scorso 7 giugno, e cioè la Proposta di regolamento istitutiva del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, il Documento di riflessione sul futuro della difesa europea e la Comunicazione sull'istituzione del Fondo europeo per la difesa;

apprezzato che il Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa è finalizzato a promuovere la competitività e la capacità di innovazione della difesa dell'Unione, sostenendo azioni nella loro fase di sviluppo, e puntando al contempo a sostenere e valorizzare la cooperazione fra le imprese, incluse le piccole e medie, nello sviluppo di tecnologie o di prodotti in linea con le priorità in materia concordate dagli Stati membri all'interno dell'Unione;

apprezzato altresì che tale Programma – che rappresenta il primo atto normativo dell'Unione europea volto ad istituire un programma cofinanziato dal bilancio dell'Unione e finalizzato esplicitamente alla difesa – intende favorire un migliore sfruttamento dei risultati della ricerca nel settore della difesa, contribuendo a colmare il divario tra ricerca e sviluppo;

sostenendo il nuovo ruolo che, pur nelle condizioni date, la Commissione europea e l'Alto rappresentante stanno assumendo nell'ambito della difesa comune, anche grazie alla titolarità dell'iniziativa legislativa;

si pronuncia in senso favorevole, con la seguente condizione:

che la necessità di assicurare risorse adeguate al programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa sia soddisfatta senza incidere sulle risorse per altro già utilizzate in forma duale - militare e civile -, già destinate a progetti scientifici di assoluto rilievo, in settori d'eccellenza come i programmi europei di navigazione satellitare, il programma europeo di osservazione della terra e il progetto ITER sulla fusione nucleare.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: MIRABELLI)

2 agosto 2017

La Commissione,

considerato che la proposta di regolamento prevede l'istituzione di un Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa per il periodo 2019-2020, volto a rafforzare la competitività e l'innovazione del settore della difesa nell'Unione, compresa la ciberdifesa, soprattutto promuovendo un migliore sfruttamento dei risultati della ricerca, facilitando la successiva fase dello sviluppo e quindi della produzione, nonché stimolando la collaborazione tra le imprese di Stati membri diversi, per assicurare che la base industriale e tecnologica della difesa europea sia in grado di soddisfare pienamente le esigenze attuali e future dell'Europa in materia di sicurezza per i cittadini europei;

considerato che l'istituzione del predetto Programma si inserisce nel quadro del Piano di azione europeo in materia di difesa, adottato il 30 novembre 2016, che stabilisce misure volte a conseguire una maggiore cooperazione europea in materia di difesa e a sostenere la competitività dell'industria europea della difesa. In base a tale piano è stato istituito il Fondo europeo per la difesa, costituito da due sezioni distinte e complementari, la sezione «Ricerca» e la sezione «Capacità», che coprono l'intero ciclo di sviluppo industriale della difesa, dalla ricerca all'immissione dei prodotti sul mercato. In tale contesto, il Programma previsto dalla proposta sarà complementare rispetto alla sezione ricerca, con l'obiettivo di colmare il divario tra la ricerca da un lato e lo sviluppo dall'altro, un passaggio critico dove molti progetti tradizionalmente si arrestano;

considerato, in particolare, che:

- il Programma prevede di intervenire attraverso l'assistenza finanziaria, nella forma di sovvenzioni, strumenti finanziari o appalti pubblici;
- l'azione è diretta a sostenere la progettazione, la definizione di specifiche tecniche comuni, la creazione di prototipi, il collaudo, la qualificazione e la certificazione dei prodotti, dei componenti materiali o immateriali e delle tecnologie della difesa;
- l'assistenza può essere fornita anche per studi, valutazioni di fattibilità e altre attività di sostegno riguardanti sia nuovi prodotti e tecnologie che la modernizzazione di prodotti e tecnologie esistenti;

– l'azione finanziabile deve essere intrapresa da almeno 3 imprese cooperanti tra loro e stabilite in almeno 2 Stati membri. Inoltre, le imprese devono essere stabilite nell'Unione ed essere di proprietà, almeno per il 50 per cento, degli Stati membri o di cittadini europei. Anche gli strumenti e risorse utilizzate devono essere situate nel territorio dell'Unione durante la durata dell'azione;

– il tasso di finanziamento proposto è limitato al 20 per cento del costo totale dell'azione per quanto riguarda la realizzazione di prototipi, che costituisce la parte più onerosa nella fase di sviluppo, mentre in tutti gli altri casi l'assistenza può coprire fino al 100 per cento dell'azione. Inoltre, i beneficiari che sviluppano un'azione nel contesto della cooperazione strutturata permanente, sono ammissibili a un finanziamento aumentato del 10 per cento;

– il bilancio proposto per il Programma ammonta a 500 milioni di euro per il biennio 2019-2020, che saranno coperti mediante una corrispondente riduzione delle dotazioni del Meccanismo per collegare l'Europa (145 milioni), dei programmi di navigazione satellitare Egnos e Galileo (135 milioni), nonché del programma Copernicus sull'osservazione satellitare (15 milioni), del progetto ITER per lo sviluppo dell'energia da fusione nucleare (80 milioni) e del margine del bilancio del Unione europea non assegnato (125 milioni);

valutata la relazione del Governo, elaborata ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234,

formula per quanto di competenza osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 173 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che al paragrafo 3 prevede la procedura legislativa ordinaria per adottare misure specifiche, destinate a sostenere le azioni svolte negli Stati membri, al fine di assicurare le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione. Si apprezza, al riguardo, la scelta di perseguire la difesa comune non limitandosi ai soli strumenti – meno penetranti e di natura non legislativa – offerti dalle norme dei trattati destinate specificamente alla difesa;

il principio di sussidiarietà è rispettato in quanto l'obiettivo di favorire un migliore sfruttamento dei risultati della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico nel settore della difesa, rafforzando la cooperazione tra imprese stabilite in diversi Stati membri, non può essere conseguito in modo efficace dagli Stati membri singolarmente.

Il settore europeo della difesa soffre, infatti, da lungo tempo di bassi livelli di investimento, con conseguenti carenze generali, tecnologie obsolete e assenza di nuovi programmi, ed è caratterizzato da scarsa integrazione tra i diversi Paesi, con persistenti duplicazioni. Tali condizioni evidenziano chiaramente la necessità di azioni coordinate, in cui la cooperazione transfrontaliera può contribuire a sfruttare maggiormente gli effetti di scala riducendo le duplicazioni e consentendo lo sviluppo dei prodotti e delle tecnologie necessari;

il principio di proporzionalità è rispettato in quanto la proposta si limita a disporre le misure necessarie ad ottenere il predetto scopo. In particolare, l'azione proposta è volta ad incentivare l'ambito con il più deciso impatto sulla competitività del settore, ovvero la fase di sviluppo, che risulta essere quella con i maggiori costi e rischi nell'ambito dei progetti di innovazione tecnologica. L'intervento dell'Unione si limita, pertanto, a facilitare la realizzazione della fase più impegnativa di alcune azioni, senza pregiudicare in alcun modo il sostegno delle azioni intraprese a livello nazionale. Infine, il sostegno finanziario si limita alle sole le azioni riguardanti imprese stabilite in almeno due Stati membri diversi.

Al riguardo si rileva, tuttavia, che l'esclusione delle imprese non europee ai sensi dell'articolo 7 della proposta, rischia di escludere anche le società che hanno un azionariato diffuso e che sono effettivamente controllate da soggetti europei anche con quote inferiori al 50 per cento e sembra penalizzante anche per le società transnazionali che hanno sviluppato processi di concentrazione e integrazione industriali e hanno importanti attività localizzate, per esempio, nel Regno Unito.

Inoltre, il criterio di aggiudicazione di cui all'articolo 10, lettera e), della proposta di regolamento, che richiede ai beneficiari di dimostrare che gli Stati membri si sono impegnati a produrre e acquistare congiuntamente il prodotto o tecnologia, appare eccessivamente restrittivo e rischia di danneggiare i progetti più innovativi che possono richiedere più tempo per essere accettati e i progetti realizzati in quegli Stati membri che possono avere iniziali difficoltà ad impegnarsi finanziariamente per l'acquisto. Si ritiene opportuno, al riguardo, prevedere una clausola di salvaguardia che subordini l'effettivo acquisto ad una valutazione finale sulla corrispondenza del prodotto alle rispettive esigenze.

Si esprime, infine, favore per la proposta, ritenendo opportuno e strategico dare seguito alla linea politica per la costituzione di un'effettiva Difesa comune dell'Unione europea, come prefigurato dalla Strategia globale per la politica estera e di sicurezza, del 28 giugno 2016, e dal connesso Piano d'azione, promuovendo la cooperazione strutturata permanente tra gli Stati membri impegnati in un'integrazione più stretta in tale ambito, sia in funzione della necessità di raggiungere una effettiva capacità autonoma di sicurezza e difesa europea, sia in quanto ciò rappresenta una visibile e significativa risposta per un rilancio del progetto politico di integrazione europea.

