

IL CONSOLIDAMENTO DELL'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA

Andrea Frontini

L'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA.
CARATTERISTICHE STRUTTURALI, DINAMICHE
DI MERCATO ED INIZIATIVE ISTITUZIONALI

La base tecnologica ed industriale europea della difesa (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) costituisce quel complesso di conoscenze immateriali e di capacità operative dirette a sviluppare, produrre e mantenere beni e servizi fruibili dalle Forze Armate dei Paesi europei, rappresentando come tale una componente peculiare dello sviluppo socio-economico e della proiezione diplomatico-militare nazionali.

Essa presenta inoltre attori eterogenei sotto i profili della dimensione economico-finanziaria, della collocazione nella catena del valore aggiunto e della struttura proprietaria interna. Limitandosi ai primi due parametri, si possono individuare: i c.d. *prime contractors* in grado di produrre ed integrare piattaforme e sistemi d'arma, tra i quali BAE Systems, EADS, Finmeccanica e Thales; produttori specializzati di sistemi, sotto-sistemi completi o componenti principali, quali Avio e Rolls Royce nel campo della motoristica; produttori di componenti e fornitori di servizi, ad esempio nel campo dell'ingegneria meccanica, essenzialmente a livello di piccole e medie imprese (PMI); fornitori di merci e servizi generali, ad esempio trasporti o addestramento, anch'essi a livello di PMI¹.

L'attuale comparto risulta il frutto di un processo di ristrutturazione e consolidamento avviato sotto una spinta duplice ed

asincrona del mercato e dei Governi. Da un lato, a partire dai primi Anni Novanta, i principali Governi degli Stati europei hanno avviato una serie di programmi intergovernativi su base bilaterale (ad esempio la fregata FREMM), mini-laterale (come il velivolo da combattimento Eurofighter) o transatlantica (in particolare il caccia multiruolo F-35 Lightning II), sebbene con risultati talvolta poco efficienti sotto il profilo economico-finanziario e tali da richiedere l'istituzione di strumenti ed organi di gestione *ad hoc*². Inoltre, con la *Letter of Intent* (LoI) e l'Accordo Quadro (FA) nel 1998-2000, i Governi dei sei principali Paesi produttori hanno incoraggiato la ristrutturazione transnazionale dell'industria mediante una serie di misure a carattere regolamentare³.

Dall'altro lato, dinanzi ai nuovi parametri politico-strategici ed economico-tecnologici del mondo occidentale, l'industria europea della difesa si è progressivamente trasformata mediante la concentrazione di aziende aventi la difesa come *core business*, l'aggregazione di società e rami d'azienda mediante *joint venture* e l'avvio di un processo di integrazione tra società e rami d'azienda, marcato da crescita dimensionale, spinta all'export e specializzazione, sia a livello nazionale che transnazionale, in particolare con la creazione di EADS nel 2000.

Inoltre, le Organizzazioni euro-atlantiche forniscono una cornice per l'attuazione di programmi e politiche comuni nel campo industriale della difesa, attraverso iniziative di gestione e *procurement* di *asset* comuni - come nel caso dell'*Airborne Warning and Control System* (AWACS) in ambito NATO - o mediante strumenti finalizzati allo sviluppo di capacità nelle dimensioni del mercato, della ricerca e sviluppo (R&S) e della cooperazione industriale, come previsto dal mandato dell'Agenzia Europea di Difesa (EDA) dell'UE, creata nel 2004⁴.

Nonostante tali sviluppi, il panorama industriale europeo della difesa si caratterizzava, alla vigilia del primo decennio degli Anni Duemila, per una serie di limiti strutturali, in particolare un livello generale di spese per la difesa - specialmente in approvvigi-

gionamento ed R&S - insufficiente a compensare l'aumento nel costo dei sistemi d'arma, così come un mercato continentale di beni e servizi frammentato e duplicato internamente dalla costante applicazione del principio della preferenza nazionale nelle politiche pubbliche di approvvigionamento⁵, e contrassegnato sul piano esterno da un limitato accesso europeo al *procurement* ed alle tecnologie statunitensi⁶.

Tale scenario testimoniava già la complessiva insostenibilità di un modello di EDTIB sub-ottimale in termini di razionalizzazione, specializzazione ed ammodernamento, tale da generare conseguenze pervasive di ordine socio-economico e politico-strategico, incluse la graduale perdita di competitività tecnologica, la crescente dipendenza da fonti extra-europee di approvvigionamento e la progressiva impossibilità dei Paesi europei di assicurarsi le capacità necessarie per la difesa e la sicurezza delle loro popolazioni.

L'IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA INTERNAZIONALE
E LE ATTUALI RISPOSTE DI POLICY A LIVELLO NAZIONALE,
INTERGOVERNATIVO E SOVRANAZIONALE:
POTENZIALITÀ, LIMITI E PROSPETTIVE FUTURE

È in questo contesto che ha fatto irruzione la crisi economico-finanziaria internazionale, suscitando impatti profondi a partire dal lato della domanda, e dunque dei Governi stessi, la maggior parte dei quali ha pianificato o attuato riduzioni sostanziali nei rispettivi *budget* per la difesa, in particolare nel settore degli investimenti in *procurement* e R&S, peraltro senza un adeguato coordinamento preliminare con gli altri Stati Membri di UE e NATO onde garantire il mantenimento del più ampio spettro possibile di capacità militari aggregate.

D'altro canto, la crisi ha premiato la dimensione intergovernativa della cooperazione europea, con l'avvio di iniziative bilaterali (quale il trattato franco-britannico del 2010) o mini-laterali (come l'*Iniziativa di Weimar* tra Francia, Germania e Polonia),

con conseguenze variabili in termini di razionalizzazione finanziaria ed operativa dello strumento di difesa e rispetto al coerente sviluppo istituzionale dei prevalenti *fora* di cooperazione nel settore. Questo ha spinto NATO ed UE a promuovere iniziative di messa in comune e condivisione di capacità militari nazionali - rispettivamente la *Smart Defense* ed il *Pooling and Sharing* - in un quadro di obiettivi condivisi e di *governance* comune in lento ma progressivo consolidamento⁷.

Quanto all'effetto della crisi sul comparto industriale europeo, quest'ultima ha condotto i principali *player* del settore ad incrementare le esportazioni verso economie emergenti extra-europee e ad approfondire il proprio posizionamento in segmenti di mercato come l'elettronica, la sicurezza e lo spazio, collegati al comparto della difesa dalla natura duale delle tecnologie di processo e di prodotto. L'apparente resilienza del settore cela tuttavia tendenze preoccupanti per il futuro dell'ED'TIB, fra cui le ricadute dei tagli ai principali programmi di *procurement* ed R&S su occupazione, competitività e redditività finanziaria dell'industria, gli impatti tecnologici dei requisiti di *offset* industriale derivanti dall'esportazione verso Paesi terzi, nonché i possibili effetti economico-industriali e politico-strategici dell'attuale riforma del regime statunitense di controllo delle esportazioni di armamenti⁸.

Rispetto all'importante area delle fusioni ed acquisizioni (M&A), assoluto rilievo riveste la mancata fusione tra EADS e BAE Systems nell'autunno 2012. Pur voltisi ad epilogo in ragione di disegni industriali e percezioni strategiche ancora divergenti tra Parigi, Berlino e Londra, i colloqui BAE-EADS costituiscono una dimostrazione delle sfide poste dalla crisi alle strategie manageriali ed alle politiche industriali dei principali attori del settore, ma anche un significativo precedente per future iniziative di razionalizzazione implicanti altri attori e segmenti di mercato. Tali sviluppi sembrano peraltro richiedere una convergenza più stretta tra dimensione economico-industriale e politico-strategica nelle risposte di *policy* a tutti i livelli.

In questo senso, particolare importanza ha assunto il ruolo dell'UE nella progressiva ristrutturazione del mercato europeo della difesa. In particolare, se dal lato della domanda la crisi ha condotto ad un incremento nelle iniziative di cooperazione tra Stati Membri e ad un rafforzamento del ruolo dell'EDA nel favorire la razionalizzazione dei modelli nazionali di sviluppo di capacità, nonostante stanziamenti finanziari ancora insufficienti, è dal lato dell'offerta che si sono registrati i progressi più significativi. Una tappa fondamentale è stata raggiunta nel 2009 con l'approvazione, da parte del Parlamento e del Consiglio dell'Unione Europea, delle Direttive 2009/81/EC e 2009/43/EC, aventi rispettivamente ad oggetto gli appalti pubblici nel settore della difesa e della sicurezza ed il trasferimento intra-comunitario di prodotti per la difesa, che costituiscono il presupposto regolamentare per successive iniziative nel settore⁹. Ancora, particolare rilievo è assunto dai Programmi Quadro (*Framework Programme*, FP) della Commissione Europea nel campo della R&S, l'ultimo dei quali finanzia progetti in una serie di settori a carattere duale, come la sicurezza e lo spazio.

Più recentemente, una Task Force sull'Industria ed i Mercati della Difesa è stata costituita dalla Commissione Europea in associazione con l'EDA ed il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE) allo scopo di rafforzare l'EDTIB con particolare priorità per il mercato interno, la politica industriale e la ricerca ed innovazione¹⁰. Le riflessioni attualmente emerse riguardano, in particolare, il monitoraggio della trasposizione nazionale delle due Direttive del 2009, la promozione di centri di eccellenza su base regionale, la massimizzazione delle sinergie nel campo della R&S nei settori civile, spaziale e della difesa e lo sviluppo di iniziative di c.d. "crescita verde" nel settore¹¹. Taluni degli elementi discussi nell'ambito della Task Force dovrebbero inoltre contribuire ad una Comunicazione *ad hoc* della Commissione sull'EDTIB, prevista alla metà del 2013.

SFIDE DI BREVE E MEDIO PERIODO NEL
CONSOLIDAMENTO DEL COMPARTO EUROPEO DELLA DIFESA

Sebbene la presente analisi non miri a fornire previsioni approfondite sulle prospettive future del processo di consolidamento dell'industria europea della difesa, è possibile accennare qui ad alcune sfide di breve e medio periodo per gli attori economici ed istituzionali operanti nell'EDTIB.

Nel *breve* periodo, la necessità di limitare gli impatti profondi della crisi sugli assetti industriali e tecnologici del settore richiederà un costante coordinamento tra politiche degli Stati Membri nel campo della difesa, specialmente nell'ottica di una rimodulazione degli strumenti nazionali finalizzata all'ottimizzazione delle risorse per *procurement* e R&S ed alla specializzazione in chiave operativa delle capacità militari, anche mediante una giustapposizione non duplicativa di iniziative bilaterali, mini-laterali e multilaterali in ambito UE e NATO. D'altra parte, un ruolo principe è affidato alla Commissione Europea nel sostenere e completare gli sforzi nazionali di riconversione industriale, R&S e sostegno alle PMI.

Nel *medio* termine, i profondi impatti delle attuali politiche di *austerità* fiscale nel campo della difesa fanno presagire un ulteriore consolidamento del comparto europeo, anche mediante il ricorso a nuove M&A aventi innanzitutto ad oggetto PMI. Il probabile emergere futuro di un panorama assai diverso da quello attuale richiederà tuttavia un ruolo più incisivo di istituzioni comuni, in particolare nel caso dell'UE, anche nel senso di un possibile trasferimento di alcune funzioni di politica industriale ad un livello genuinamente sovranazionale.

Note

- ¹ AA.VV., “*Development of a European Defence Technological and Industrial Base: Main Report*”, TNO Quality of Life, Delft, 2009.
- ² AA.VV., “*Lessons Learned from European Defence Equipment Programmes*”, Occasional Paper n. 69, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Parigi, 2007.
- ³ Nones, M. e Marta, L. (a cura di), “*Il Processo di Integrazione del Mercato della Difesa Europeo e le sue Implicazioni per l'Italia*”, Senato della Repubblica - Servizio Studi, Roma, 2007.
- ⁴ Missiroli, A. e Pansa, A., “*La Difesa Europea*”, Il Nuovo Melangolo, Genova, 2007.
- ⁵ Commissione delle Comunità Europee, “*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: A Strategy for a Stronger and More Competitive European Defence Industry*”, COM(2007) 764 final, Unione Europea, Bruxelles, 2007.
- ⁶ Keohane, D. and de Vaucorbeil, S., “*Opening Up European Defence Markets: The Challenges Ahead*”, Opinion, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Parigi, 2008.
- ⁷ Marrone, A., “*Defence Spending in Europe in Light of the Economic Crisis*”, Working Paper n. 27, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma, 2012.
- ⁸ Commissione Europea, “*Defence Industry and Markets Task Force: Non-Paper*”, Unione Europea, Bruxelles, 2012.
- ⁹ Nones, M., “*Un Passo Avanti verso l'Integrazione del Mercato Europeo della Difesa*”, Affarinternazionali, Roma, 1 Settembre 2009.
- ¹⁰ Calleja-Crespo, D. e Delsaux, P., “*Defending European Defence: The Commission's Role*”, in Missiroli, A. (a cura di), BEPA Monthly Brief n. 54, Bureau of European Policy Advisers (BEPA) – Commissione Europea, Unione Europea, Bruxelles 2012.
- ¹¹ Commissione Europea, *ibidem*.