

Il DIDP e la dichiarazione franco-tedesca

Il 7 giugno 2017, la Commissione europea ha varato il Fondo europeo sulla difesa, già presentato il 30 novembre 2016 sotto forma di “Piano d'azione europeo in materia di difesa”¹ (EDAP) e adottato nel Consiglio Europeo di dicembre 2016.

Il Fondo è costituito da due sezioni distinte ma complementari, che coprono l'intero ciclo di sviluppo industriale della difesa, dalla ricerca all'immissione dei prodotti sul mercato, vale a dire una sezione ricerca e una sezione capacità, in questo modo coordinerà, integrerà e amplificherà gli investimenti nazionali per la ricerca nel settore della difesa, nello sviluppo di prototipi e nell'acquisizione di tecnologie e materiali di difesa.

Lo stesso giorno, Parlamento e Consiglio hanno presentato una proposta per un “programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa” abbreviato nell'acronimo DIDP (Defence Industrial Development Plan).² Il programma dovrebbe riguardare un periodo di due anni, dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020, e l'importo per l'attuazione del programma dovrebbe essere determinato per lo stesso periodo.

Il Fondo europeo ed il DIDP sono complementari ad altre due iniziative per la difesa europea, come “il piano di attuazione della strategia globale in materia di sicurezza e di difesa” approvato il 14 novembre dal Consiglio “Affari Esteri” e adottato anch'esso dal Consiglio Europeo di dicembre 2016, che definisce un nuovo grado di ambizione per l'Unione e individua una serie di azioni finalizzate alla sua realizzazione, e l'attuazione della dichiarazione congiunta UE-NATO firmata dal Presidente del Consiglio europeo, dal Presidente della Commissione e dal Segretario generale della NATO.

Oltre alle iniziative di natura istituzionale, nel vertice bilaterale biennale franco-tedesco del 13 luglio, Francia e Germania hanno annunciato l'intenzione di proporre una “Cooperazione Strutturata permanente” ai sensi del Trattato di Lisbona, che si esplica in progetti concreti di armamento tra i due paesi che saranno estesi ad altri Stati Membri in modo da assumere una “dimensione europea” e usufruire in esclusiva dei nuovi fondi europei.

I Fondi europei

Fondi per la Difesa erano già stati formalizzati attraverso l'azione preparatoria per la ricerca nella Difesa, inizialmente proposta nella comunicazione sulla Difesa del 2003 e reiterata nel Consiglio Europeo di dicembre 2013. Il 28 settembre 2016, il Parlamento Europeo ha formalmente approvato i fondi per il primo anno: 25 milioni di euro. L'azione preparatoria dovrebbe durare tre anni, dal 2017 al 2019, e coprirà il 100% del costo dei progetti per la R&S per la difesa in settori “non letali”. L'azione preparatoria costituisce l'azione preliminare per un programma completamente strutturato sulla ricerca per la Difesa (European Defence Research Programme) per un importo complessivo di oltre 3,5 miliardi di Euro nel periodo 2021-2027.

Come è noto, questi fondi europei sono stati incluso nel EDAP e stanziati a giugno 2017.

Il Fondo europeo per la difesa comprende due “finestre” per “ricerca” e “capacità”:

1 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - European Defence Action Plan COM (2016) 950 <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372>

2 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 final

La finestra “ricerca” è già partita nel 2017 per ricerca collaborativa in tecnologie e prodotti innovativi per la difesa finanziati dal bilancio dell'Unione in settori prioritari precedentemente concordati dagli Stati membri come: l'elettronica, i metamateriali, i software cifrati o la robotica. È stato pubblicato già un bando per sistemi senza pilota in ambiente navale e dei sistemi per i soldati.

I finanziamenti previsti sono:

- 25 milioni di Euro stanziati per il 2017 con 90 milioni di Euro stanziati fino alla fine del 2019. La firma delle prime convenzioni di sovvenzione è prevista per la fine dell'anno.
- 500 milioni di Euro l'anno dopo il 2020.

Nel 2018 la Commissione proporrà un programma UE specifico di ricerca nel settore della difesa con una dotazione annua stimata di 500 milioni di Euro, che renderà l'UE uno dei maggiori investitori nella ricerca nel settore della difesa.

Finestra per lo sviluppo congiunto e acquisizione di “capacità”, tecnologie e materiali di difesa attraverso il cofinanziamento a titolo del bilancio dell'Unione che consiste in 500 milioni di euro in totale per il 2019 e il 2020 nel quadro del DIDP.

Dopo il 2020 sarà preparato un programma con la previsione di finanziamenti per 1 miliardo di euro l'anno. Secondo la Commissione il programma incentiverà i finanziamenti nazionali con un effetto moltiplicatore atteso pari a 5 e potrebbe pertanto generare investimenti complessivi nello sviluppo di capacità di difesa pari a 5 miliardi di euro l'anno dopo il 2020.

II DIDP

Il progetto di regolamento propone misure riguardanti l'industria della difesa dell'Unione o DIDP e trova la sua base giuridica nell'art.173 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) con l'obiettivo di migliorare la competitività e la capacità innovativa dell'industria della difesa dell'Unione, sostenendo i programmi di sviluppo delle capacità che incrementerebbero lo sfruttamento del potenziale industriale d'innovazione e di sviluppo tecnologico mediante la cooperazione tra imprese in tutti gli Stati membri.

I beneficiari saranno imprese stabilite nell'Unione. Il programma è istituito per il periodo dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020.

Una novità importante è proprio nell'abbandono della definizione di base industriale e tecnologica per la difesa (EDTIB: European Defence Industrial Base) preferendo la dizione di industria della difesa dell'Unione, con un chiaro intento ad eliminare dalla titolarità a ricevere i fondi le società basate nel territorio dell'Unione, ma a capitale non europeo, ovvero con meno del 50% di azionariato europeo.

Secondo l'articolo 7 della proposta di regolamento DIDP i soggetti ammissibili ai finanziamenti sono:

1. *... imprese stabilite nell'Unione, delle quali gli Stati membri e/o i cittadini degli Stati membri detengono oltre il 50 % e sulle quali esercitano un controllo effettivo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, direttamente o indirettamente attraverso una o più imprese intermedie. Inoltre tutte le infrastrutture, le attrezzature, i beni e le risorse utilizzati dai partecipanti, compresi i subappaltatori e altri terzi, nelle azioni finanziate nell'ambito del programma non sono situati nel territorio di paesi terzi, durante tutta la durata dell'azione.*

Per controllo effettivo si intende ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3:

“un complesso di diritti, rapporti contrattuali, o ogni altro mezzo che separatamente o congiuntamente e tenendo presenti le circostanze di fatto o di diritto del singolo caso conferisce la possibilità di esercitare direttamente o indirettamente un'influenza determinante su un'impresa per mezzo, in particolare:

- a) del diritto di utilizzare in tutto o in parte il patrimonio di un'impresa*
- b) dei diritti o dei contratti che conferiscono un'influenza determinante sulla*

composizione, sulle votazioni o sulle deliberazioni degli organi di un'impresa oppure conferiscono un'influenza determinante sulla gestione delle attività dell'impresa”

Questo esclude ad esempio le società americane con filiali nel territorio dell'Unione che costituiscono, invece, parte integrante della EDTIB.

Inoltre, le imprese dell'industria della difesa dell'Unione possono usufruire di maggiorazioni dei finanziamenti di 10 punti percentuali nel caso in cui l'azione sia sviluppata nel contesto della cooperazione strutturata permanente (art.11 par.2).

In ogni caso una parte dei finanziamenti dovrebbe essere destinata ad azioni che permettono la partecipazione transfrontaliera delle Piccole e Medie Imprese (PMI).

Il DIDP prevede, infatti, l'assistenza finanziaria per le azioni proposte dalle imprese per un totale massimo di 500 milioni di euro per l'intero programma. Il finanziamento previsto a titolo del programma assumerebbe la forma di sovvenzioni e strumenti finanziari oppure sarebbe concesso nell'ambito di appalti pubblici.

Secondo l'art.6 del regolamento DIDP, le azioni ammesse per il finanziamento del DIDP sono 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.

Il programma fornisce sostegno a favore di azioni nella fase di sviluppo, riguardanti sia nuovi prodotti e tecnologie che la modernizzazione di prodotti e tecnologie esistenti.

Ai sensi dell'art.6, l'azione dovrebbe essere intrapresa da almeno 3 imprese cooperanti tra loro e stabilite in almeno 2 Stati membri.

Secondo l'art.11 del regolamento del DIDP, il tasso di finanziamento proposto è limitato al 20 % del costo totale dell'azione e il resto deve essere fornito dagli Stati membri attraverso contributi nazionali.

I progetti finanziati devono contribuire alle priorità in termini di capacità sia tramite accordi tra gli Stati membri, sia nel piano di sviluppo delle capacità (CDP) dell'EDA o nell'ambito di cooperazione regionale e internazionale, come la NATO.

La Commissione sarà responsabile dell'esecuzione e della struttura di gestione del programma, ma potrà affidare parte dell'attuazione a un altro organismo, in conformità con le disposizioni del regolamento finanziario.

Il vertice franco-tedesco

Nel tradizionale vertice interministeriale biennale franco-tedesco svoltosi a Parigi il 13 luglio 2017 presenti il cancelliere Merkel e il presidente Macron con i ministri interessati, sono stati presentati alcuni progetti di collaborazione bilaterale tra cui: un piano su industria ad alta tecnologia (valore di circa 8 miliardi di euro) per la micro e nanoelettronica, informatica e biotecnologie. Inoltre si sono svolte discussioni sulla convergenza in ambito fiscale e sono state annunciate future iniziative franco-tedesche su zona Euro e Unione Europea entro la fine dell'anno, incluse la predisposizione di un budget europeo, la designazione della figura di un ministro delle finanze europeo o l'idea di ampliare le funzioni del MES (meccanismo europeo di stabilità).

Il vertice ha anche preso decisioni sul settore difesa e sicurezza riportate nel comunicato finale del vertice, che presenta due novità rispetto alle precedenti dichiarazioni dei vertici franco-tedeschi o documenti di vertici bilaterali europei sulla difesa:

1. A livello di politica di cooperazione negli armamenti Francia e Germania promuovono una difesa europea, ma nel comunicato si sottolinea che la “NATO continua ad essere la pietra angolare della difesa collettiva per i suoi membri” riprendendo il concetto espresso dal Libro bianco della difesa e sicurezza tedesco del 2016. In ogni caso, questa frase rimane nell'ambito delle “buone intenzioni”. La novità è che il ruolo della NATO viene in questo caso accettato anche dai francesi.

Infatti, il presidente Macron, come era stato Sarkozy sembra avere un approccio più atlantista rispetto alla tradizione francese sulla difesa europea autonoma dalla NATO, approccio dimostrato anche dalla visita del presidente Trump, il 14 luglio, quasi contemporanea al vertice franco-tedesco.

2. Rispetto a precedenti comunicati di vertici bilaterali europei della difesa, dove in genere si fa ampio riferimento alla cooperazione delle forze armate e nelle missioni internazionali in corso, questo comunicato si concentra sulla cooperazione industriale, per poi dare solo un veloce passaggio sulla cooperazione: citando il G5 Sahel, la dislocazione di truppe francesi in Lituania nella missione NATO e la creazione di uno stormo aereo da trasporto comune basato su Lockheed Martin C-130J in conformità alla Lol firmata il 4 ottobre 2016. Inoltre sono contenute in fondo al documento le usuali dichiarazioni di carattere tecnico-operativo di cooperazione sulla sicurezza, inclusa la lotta al terrorismo.

Francia e Germania optano per una “Cooperazione strutturata permanente” ai sensi del Trattato di Lisbona e accolgono positivamente il lancio dei fondi europei per la difesa e la proposta di regolamento sul DIDP. È chiaro che la “Cooperazione strutturata permanente” è necessaria per poter usufruire dei nuovi fondi europei con la maggiorazione del 10% prevista dall’art.11 del DIDP oltre a tendere ad escludere altri progetti di Stati Membri da questi fondi, eliminando la concorrenza perché sarebbe troppo oneroso lo sviluppo nazionale di questi programmi complessi da parte dei concorrenti.

I progetti concreti, ovvero i primi progetti di cooperazione bilaterale negli armamenti, sono stati identificati per concorrere all’assegnazione dei primi fondi del fondo europeo per la difesa e del futuro DIDP e saranno necessari per esame annuale delle coordinate in materia di difesa europea (CARD). Per questo Francia e Germania lavoreranno a stretto contatto con Consiglio e Parlamento per la definizione del DIDP, in modo da orientare i risultati ai propri obiettivi.

I progetti concreti identificati riportano dei programmi di capacità militare d’interesse, che i due paesi vorrebbero portare a livello europeo per usufruire dei nuovi finanziamenti europei:

- **Aereo da combattimento:** è il programma più importante, Francia e Germania intendono sviluppare un aereo da combattimento europeo sotto la loro direzione attraverso la definizione di una tabella di marcia entro metà 2018. L’aereo da combattimento di 6° generazione dovrà sostituire il Dassault Rafale e il Tornado e probabilmente anche l’Eurofighter Typhoon con orizzonte 2035-2040
- **Eurodrone:** si tratta del programma di MALE europeo conosciuto come Euro MALE 2020-25, cui partecipano Francia, Germania, Italia e Spagna già menzionato nelle conclusioni del Consiglio Europeo di dicembre 2013 tra i progetti prioritari di capacità europee identificati dall’EDA. La Germania ha deciso di sviluppare un propulsore bimotores per soddisfare i requisiti nazionali per la certificazione aerea e guiderà il progetto dell’Eurodrone, ma dovrà garantire di rispettare i requisiti militari richiesti dai paesi partecipanti, considerato che ha diversi caveat sull’impiego in missioni militari degli UAV e soprattutto un quasi veto parlamentare all’utilizzo di UAV da ricognizione ma armati. L’Eurodrone dovrà rispettare la sovranità europea nella catena di comando delle missioni. Obiettivo è concludere un contratto globale entro il 2019.
- **Sistemi di pattugliamento aereo marittimo:** la relativa tabella di marcia sarà stabilita nel 2018 per la sostituzione del Lockheed Martin P-3C Orion tedesco e del Dassault Atlantique 2 (ATL 2) francese con aeropattugliatore comune con un orizzonte 2030-35.
- **Elicottero:** progetto per l’aggiornamento in cooperazione bilaterale dell’elicottero da combattimento Airbus Tiger, oltre allo sviluppo di un missile tattico aria-suolo.
- **Nuova generazione di sistemi terrestri:** include due programmi come:
 1. definizione dei requisiti militari di un carro medio da battaglia che sostituisca il francese Leclerc e il tedesco Leopard 2, che si identifica con il programma Leonard III di Kant;

2. sistema franco-tedesco a tiro indiretto la cui partecipazione sarà estesa ad altri Stati membri, in modo da creare una Cooperazione strutturata permanente e usufruire dei fondi europei. Terminata la prima fase di studio, la tabella di marcia sarà stabilita entro metà 2018.

- **Spazio:** progetto per fornire al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) immagini satellitari attraverso il sistema SARah/CSO già previsti dal MUSIS anche con altri Stati Membri – come era stato già espresso nella dichiarazione franco-tedesca del settembre 2016 - e cooperare in materia di sorveglianza satellitare militare. Inoltre è richiesto un livello superiore di sicurezza per il programma Galileo ai fini di una autonoma strategica europea.
- **Cooperazione informatica:** stabilire una cooperazione tra Francia e Germania tra i rispettivi comandi di difesa Cyber con scambio di ufficiali – la Germania sta istituendo il KdoCIR con 13.200 persone -, oltre allo sviluppo congiunto di *cyberweapons*, e algoritmi per le reti di comunicazione sicura digitale militare (Software Defined Networks: SDN). A tal riguardo la Germania aderirà al programma ESSOR dell'OCCAR per lo sviluppo di una radio portatile militare digitale sicura e interoperabile.
- **Innovazione:** si prevede una convergenza in progetti di ricerca e sviluppo militare nell'ottica di evitare la concorrenza nella reperimento dei nuovi fondi europei di ricerca militare. Sarà predisposta una tabella di marcia su tecnologia informatica a duplice uso civile e militare, inclusa intelligenza artificiale, robotica e informatica quantica.

I programmi hanno una stretta tabella di marcia, che prevede obiettivi già per il 2018. Per questo i ministri della difesa francese e tedesco si incontreranno di nuovo a ottobre e dicembre 2017 per valutare i progressi o rivedere la tabella di marcia dei progetti concreti. In ogni caso per il proseguo bisognerà attendere le elezioni politiche tedesche a ottobre 2017 e un nuovo mandato parlamentare per il futuro cancelliere tedesco.

Il “convitato di pietra” è naturalmente il Regno Unito e la dichiarazione franco-tedesca soprattutto nel caso del futuro caccia – finora la Germania aveva collaborato con Italia e Regno Unito prima nel Tornado poi per Eurofighter Typhoon - può essere letta tra le righe con un nuovo duopolio nell'Europa della difesa, che dopo la Brexit ritiene di “fare da sé” e non avere più bisogno dei britannici nello sviluppo di sistemi di armamento complessi.