INDUSTRIA DELLA DIFESA

La presente nota tematica illustra il ruolo fondamentale svolto dall'industria della difesa dell'UE nel garantire la sicurezza e l'autonomia strategica dell'Unione e il modo in cui contribuisce alla competitività e alla crescita. Delinea l'evoluzione del settore europeo della difesa nel corso degli anni: da un'industria frammentata che da tempo soffriva di debolezze strutturali, che le impedivano di produrre attrezzature di difesa alle tempistiche necessarie, a un'industria progressivamente integrata che bilancia la sovranità nazionale e la necessità di cooperazione a livello dell'UE. In considerazione delle crescenti tensioni geopolitiche, l'UE ha posto la difesa fra le priorità all'ordine del giorno. Intende rafforzare l'industria della difesa per renderla più reattiva, innovativa, competitiva e resiliente.

BASE GIURIDICA

— L'articolo 173 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) fornisce la base giuridica per l'azione dell'UE a sostegno della competitività dell'industria, compreso il settore della difesa.

— L'articolo 182 TFUE riguarda la ricerca e lo sviluppo tecnologico dell'UE, tra cui figura la ricerca nel settore della difesa.

— L'articolo 346 TFUE consente agli Stati membri di esentare dalle norme del mercato interno dell'UE le misure relative alla difesa, ove necessario, per tutelare i loro interessi essenziali in materia di sicurezza.

OBIETTIVI

Il settore industriale europeo della difesa è alla base della prontezza dell'Unione alla difesa. L'azione dell'UE in questo settore mira a rafforzare la base industriale della difesa e la prontezza dell'Unione alla difesa. A tal fine si concentra sui seguenti aspetti:

— aumentare la capacità di produzione industriale nel settore della difesa in tutta l'UE;

— promuovere gli investimenti e migliorare l'accesso ai finanziamenti nel settore della difesa;

— rafforzare la competitività e l'innovazione;

— sostenere la ricerca e lo sviluppo collaborativi nel settore della difesa;

— migliorare la cooperazione tra le imprese del settore della difesa in tutti gli Stati membri per aumentare la capacità di produzione e consentire economie di scala;

— ridurre la frammentazione del mercato dei materiali di difesa, abbassare i costi e contribuire allo sviluppo di un vero mercato unico dei materiali di difesa.

ORIGINI E SVILUPPO DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA DELL'UE

Sebbene la sicurezza e la difesa rimangano di competenza nazionale, il panorama industriale in tale ambito si è evoluto, trasformandosi da un panorama alquanto frammentato a uno sempre più integrato a livello dell'UE.

A. Vent'anni di politica industriale dell'UE nel settore della difesa, a partire dai primi anni 2000

1. L'Agenzia europea per la difesa

L'Agenzia europea per la difesa (AED) è stata istituita nel luglio 2004 nell'ambito di un'azione comune del Consiglio dei ministri per sviluppare le capacità di difesa, promuovere e rafforzare la cooperazione europea in materia di armamenti, rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea, creare un mercato europeo dei materiali di difesa competitivo a livello internazionale e migliorare l'efficacia della ricerca e della tecnologia europee nel settore della difesa. L'azione comune del 2004 è stata dapprima sostituita da una decisione del Consiglio nel luglio 2011 e quindi riveduta nell'ottobre 2015 dalla decisione del Consiglio che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'AED.

2. Sviluppo di un mercato europeo dei materiali di difesa

Nel settembre 2004 la Commissione ha presentato un Libro verde sugli appalti pubblici della difesa con l'obiettivo di contribuire alla "progressiva costruzione di un mercato europeo per gli equipaggiamenti di difesa". Il Libro verde faceva parte della strategia del 2003 "Verso una politica dell'Unione europea in materia di equipaggiamenti di difesa". L'obiettivo era quello di utilizzare le risorse nel settore della difesa in modo più efficiente e di aumentare la competitività dell'industria europea, nonché di contribuire a ottenere miglioramenti nelle attrezzature militari nel quadro della politica europea di sicurezza e di difesa.

Nel 2007, gli Stati membri hanno concordato di rafforzare lo sviluppo della base industriale e tecnologica di difesa europea con l'aiuto di una strategia dedicata. Il luglio 2006 ha visto il lancio del regime intergovernativo per incoraggiare la concorrenza nel mercato europeo dei materiali di difesa. Questo regime intergovernativo volontario opera sulla base del codice di condotta sull'approvvigionamento di materiali per la difesa, che è sostenuto da un sistema di comunicazione delle informazioni e di controllo volto a garantire la trasparenza e la rendicontabilità tra gli Stati membri.

La standardizzazione dei materiali di difesa è importante per l'integrazione dei mercati nazionali. Il lancio del portale del sistema di riferimento europeo per le norme in materia di difesa (EDSTAR) nel 2012 ha consentito di compiere progressi verso la standardizzazione. EDSTAR ha fatto seguito alla creazione di un sistema europeo di informazione sulle norme nel settore della difesa, che è un portale per una più ampia standardizzazione europea del materiale di difesa mirante a pubblicizzare le norme sui materiali di difesa che saranno sviluppate o subiranno modifiche sostanziali.

Nel luglio 2013 la Commissione ha adottato una comunicazione sul miglioramento dell'efficienza e della competitività del settore europeo della difesa e della sicurezza,

che definisce un piano d'azione dettagliato e annuncia l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio del mercato per gli appalti nel settore della difesa.

3. Appalti pubblici nel settore della difesa e trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa

L'UE ha stabilito orientamenti per definire un quadro dell'Unione in questo settore attraverso due direttive:

— la direttiva relativa ai trasferimenti intra-UE di prodotti per la difesa (direttiva 2009/43/CE) ha semplificato e armonizzato le condizioni e le procedure per il trasferimento di prodotti per la difesa all'interno dell'intera UE. Ha creato un sistema uniforme e trasparente di licenze (generali, globali e individuali) e ha consentito alle imprese considerate affidabili di effettuare trasferimenti usufruendo di licenze generali. L'intenzione era di rendere le licenze individuali un'eccezione e limitarle a casi chiaramente giustificabili;

— la direttiva sugli appalti nei settori della difesa e della sicurezza (direttiva 2009/81/CE) ha introdotto norme per gli appalti nel settore della difesa, in modo da facilitare l'accesso delle imprese del settore ai mercati della difesa di altri Stati membri. La direttiva prevede una procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara come procedura standard, consentendo una maggiore flessibilità, norme specifiche sulla sicurezza delle informazioni sensibili, clausole sulla sicurezza dell'approvvigionamento e norme specifiche in materia di subappalto. Tuttavia, gli Stati membri possono esentare gli appalti in materia di difesa e sicurezza qualora ciò sia necessario per la tutela dei propri interessi essenziali di sicurezza (articolo 346 TFUE).

4. Ricerca nel settore della difesa europea

Nonostante gli sforzi profusi per creare un quadro comune per la politica europea di difesa, la spesa per la ricerca europea in materia di difesa ha registrato nel suo complesso una notevole diminuzione a partire dal 2006 e ha ricominciato a crescere di nuovo solamente negli ultimi anni. Nel 2015 gli Stati membri hanno deciso di passare progressivamente da una ricerca incentrata esclusivamente sulle tecnologie a uso civile e a duplice uso nell'ambito di Orizzonte 2020 a un programma europeo specifico di ricerca in materia di difesa nel quadro del Fondo europeo per la difesa (FED).

Il FED è il principale strumento dell'UE per il sostegno alla ricerca e allo sviluppo nel settore della difesa. È divenuto operativo il 1º gennaio 2021, con un bilancio totale concordato di quasi 8 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027 (regolamento (UE) 2021/697). I suoi obiettivi principali sono promuovere la cooperazione tra le imprese, comprese le piccole e medie imprese (PMI) e gli attori della ricerca in tutta l'Unione. Si adopera inoltre per promuovere lo sviluppo delle capacità di difesa attraverso investimenti e per aiutare le imprese dell'UE a sviluppare tecnologie e materiali di difesa all'avanguardia e interoperabili.

Il FED è stato preceduto da due programmi di prova: l'azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa e il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa.

B. Una nuova era per la politica industriale dell'UE nel settore della difesa

Nel 2021 l'UE ha lanciato un'analisi del futuro della sicurezza e della difesa europee. Questo processo ha portato alla creazione della bussola strategica, un documento che definisce un piano d'azione per rafforzare la strategia dell'UE in materia di sicurezza e difesa entro il 2030.

L'inizio della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina nel febbraio 2022 ha segnato l'inizio di una nuova era per la politica di difesa europea. Ha messo in luce sfide significative per quanto riguarda la prontezza industriale dell'UE alla difesa. In risposta, nello stesso anno sono state adottate due misure a livello dell'UE:

— nel mese di febbraio la Commissione ha pubblicato una tabella di marcia relativa alle tecnologie critiche per la sicurezza e la difesa;

— a marzo il Consiglio ha rivisto in modo significativo la bussola strategica per tenere conto della destabilizzazione dell'assetto di sicurezza europeo e del conseguente cambiamento della posizione, dell'ambizione e degli strumenti dell'UE nel settore della difesa (si veda 5.1.2).

La comunicazione congiunta del 2022 sulle carenze di investimenti nel settore della difesa e, più di recente, la relazione Draghi del 2024 sul futuro della competitività europea hanno dimostrato che la carenza di investimenti a lungo termine e la mancanza di cooperazione hanno portato a carenze critiche in termini di capacità di difesa e a una frammentazione dell'industria e del mercato europeo della difesa. Le capacità di produzione sono molto basse e gli Stati membri dipendono dall'acquisizione di materiali per la difesa da parte di paesi terzi.

Nel corso del 2023 sono state avviate due misure a breve termine per far fronte alle carenze: lo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni per incentivare gli appalti congiunti nel settore della difesa e il regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni per aumentare la produzione di munizioni e missili.

Nel marzo 2024 la Commissione ha lanciato la prima strategia per l'industria europea della difesa con l'obiettivo di aumentare la spesa per la difesa, migliorare gli appalti congiunti e l'interoperabilità tra le forze armate europee, rafforzando la cooperazione con l'Ucraina. Una misura fondamentale è la proposta di stanziare 1,5 miliardi di EUR nell'ambito di un regolamento che istituisce un programma per l'industria europea della difesa a sostegno della competitività industriale e della difesa a lungo termine.

Nel primo semestre del 2025 la Commissione ha proposto tre iniziative chiave per aumentare la prontezza alla difesa e gli investimenti nel settore:

1. il Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, presentato nel marzo 2025, pone la politica di difesa dell'UE su un nuovo livello alla luce delle crescenti minacce e sfide in materia di sicurezza. Propone diverse azioni per consolidare l'industria europea della difesa:

— rafforzare le capacità industriali in tutta l'UE;

— garantire l'approvvigionamento di fattori produttivi industriali critici e ridurre le dipendenze;

— creare un vero mercato unico dei materiali per la difesa a livello dell'UE;

— semplificare le norme esistenti e ridurre la burocrazia;

— promuovere la ricerca e lo sviluppo per favorire l'innovazione;

— mantenere, attrarre e sviluppare talenti, migliorando le competenze e l'esperienza nel settore della difesa;

2. il piano ReArm Europe, successivamente ridenominato "Prontezza per il 2030", che ha introdotto strumenti finanziari per stimolare gli investimenti:

— attivando la clausola di salvaguardia nazionale del patto di stabilità e crescita, che consente agli Stati membri di aumentare la spesa per la difesa, e

— lanciando uno strumento di prestito da 150 miliardi di EUR – lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) – per aiutare i paesi a investire in settori chiave della difesa;

3. il pacchetto di modifiche giuridiche denominato "mini-omnibus per la difesa", formalmente adottato nel dicembre 2025, modifica cinque importanti programmi dell'UE: Europa digitale, il FED, il meccanismo per collegare l'Europa, la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) e Orizzonte Europa. In questo modo sono consentiti investimenti nella difesa e a duplice uso nell'ambito di tali quadri.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il ruolo del Parlamento si è evoluto da quello di un soggetto che agisce dando segnali politici a quello di un organo con un ruolo centrale nell'industria europea della difesa, in particolare mediante la colegislazione e il controllo di bilancio. In particolare:

— ha chiesto la creazione di un'Agenzia europea per gli armamenti e la standardizzazione nel settore della difesa (2002);

— ha esercitato pressioni per contribuire alla graduale creazione di un mercato europeo dei materiali di difesa (2005);

— ha insistito sul fatto che il rafforzamento delle capacità europee dovrebbe trovare riscontro anche in un consolidamento della base industriale e tecnologica della difesa europea (2012);

— ha chiesto il rafforzamento della cooperazione industriale europea e ha sottolineato la necessità di sostenere le missioni della politica di sicurezza e di difesa comune attraverso le attività di ricerca e sviluppo (2013);

— ha proposto di creare un'Unione europea della difesa (2016);

— ha sottolineato la necessità di migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti e di rafforzare gli appalti nel settore della difesa all'interno dell'UE e la cooperazione in materia di ricerca e sviluppo, nonché di promuovere l'interoperabilità tra le forze armate degli Stati membri (2021);

— ha chiesto di aumentare i contributi a favore del rafforzamento delle capacità di difesa dell'Ucraina (2022);

— ha sottolineato la necessità di ridurre le dipendenze per quanto riguarda l'approvvigionamento di materiali critici, di promuovere gli investimenti per l'innovazione e lo sviluppo, di dare priorità ai progetti comuni finanziati e cofinanziati dall'UE e di aumentare i finanziamenti (2023);

— ha chiesto una visione a lungo termine unitaria e chiara per l'industria europea della difesa per far sì che siano affrontate le esigenze prioritarie (2025) e

— ha ribadito la necessità di superare la frammentazione del panorama industriale della difesa dell'UE (2025).

La presente nota tematica è stata elaborata dal dipartimento tematico Trasformazione, innovazione e sanità del Parlamento europeo. Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda al sito web del dipartimento tematico Trasformazione, innovazione e sanità.

Anne Ploeger
04/2026