

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Lo stato del processo di integrazione del mercato europeo della difesa

Marzo 2024

212

Approfondimenti

Lo stato del processo di integrazione del mercato europeo della difesa

di Michele Nones, Alessandro Marrone e Gaia Ravazzolo¹

Indice

Executive Summary

1. Il quadro normativo del mercato europeo della difesa – *Michele Nones e Gaia Ravazzolo*
 - 1.1. Direttiva 2009/81 su appalti e procurement
 - 1.2. Direttiva 2009/43 sui trasferimenti intracomunitari
 - 1.3. Regolamento 2019/452 sui Foreign Direct Investments (FDI)
2. I programmi di investimento UE nella difesa – *Gaia Ravazzolo e Michele Nones*
 - 2.1. Preparatory Action on Defence Research (PADR)
 - 2.2. European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)
 - 2.3. European Defence Fund (EDF)
 - 2.4. European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act (EDIRPA)
 - 2.5. Act in Support of Ammunition Production (ASAP)
3. La PESCO e le iniziative intergovernative UE – *Alessandro Marrone e Gaia Ravazzolo*
 - 3.1. Capability Development Plan (CDP)
 - 3.2. Coordinated Annual Review on Defence (CARD)
 - 3.3. Permanent Structured Cooperation (PESCO)
4. European Defence Investment Strategy (EDIS) - *Alessandro Marrone*
 - 4.1. Descrizione
 - 4.2. Obiettivi
 - 4.3. Risvolti industriali
 - 4.4. Criticità
5. Conclusioni e raccomandazioni per l'Italia – *Michele Nones e Alessandro Marrone*
 - 5.1. Direttiva 2009/43 sui trasferimenti intracomunitari
 - 5.2. Direttiva 2009/81 su appalti e procurement
 - 5.3. Regolamento 2019/452 sui Foreign Direct Investments (FDI)
 - 5.4. European Defence Fund (EDF)
 - 5.5. PESCO ed iniziative intergovernative
 - 5.6. European Defence Industrial Strategy (EDIS)

Lista di acronimi

¹ Michele Nones è Vicepresidente dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), Alessandro Marrone è Responsabile del Programma Difesa IAI, e Gaia Ravazzolo è Ricercatrice Junior nel Programma Difesa IAI. Gli autori e l'autrice ringraziano Ilenia Bruseghello, tirocinante nel Programma Difesa IAI da gennaio ad aprile 2024, per il supporto nell'editing di tutto lo studio e nell'elaborazione del capitolo 3.

Executive Summary

Negli ultimi 15 anni il panorama del mercato europeo della difesa ha vissuto significative evoluzioni grazie a iniziative intraprese nell'ambito dell'UE che pongono il Sistema-paese italiano di fronte a una sfida complessa. A livello normativo, le due direttive del 2009 concernenti gli appalti nel settore della difesa e i trasferimenti all'interno dell'UE hanno cercato, con risultati limitati, di abbattere le barriere tra i mercati nazionali degli stati membri, mentre il regolamento del 2019 sugli investimenti esteri diretti ha importanti implicazioni anche per il mercato della difesa.

A partire dal 2016, la Commissione europea ha introdotto una serie di strumenti mirati a promuovere la cooperazione tecnologica e industriale nella difesa tra i governi e/o le imprese del settore, con l'obiettivo di consolidare la domanda e migliorare l'offerta nel mercato.

In primo luogo vi è l'*European Defence Fund* (EDF) che, sulla base delle lezioni apprese dagli strumenti precedenti:

- Intende potenziare la competitività, le capacità di innovazione e l'efficienza della base tecnologica e industriale del settore difesa.
- Promuove la collaborazione tra imprese (comprese le PMI) e centri di ricerca nell'UE per lo sviluppo di tecnologie ed equipaggiamenti militari avanzati e interoperabili grazie a una dotazione di circa 7,95 miliardi di euro per il periodo 2021-2027.
- Cerca di ridurre gli ostacoli all'ingresso di aziende innovative provenienti dal settore civile e di incentivare un approccio europeo alla difesa sempre più integrato.

Tuttavia, l'EDF presenta delle criticità, infatti:

- Necessita di una strategia più a lungo termine, soprattutto per dare continuità ai programmi di ricerca e sviluppo, la cui durata è inevitabilmente condizionata dalla specifica complessità degli obiettivi perseguiti e dai risultati effettivamente raggiunti.
- Vi è un approccio troppo da libero mercato da parte della Commissione. Se l'obiettivo è quello di rafforzare la base tecnologica e industriale europea nel settore della difesa, questo approccio dovrebbe essere accompagnato da una più attenta valutazione dell'impatto delle scelte sul tessuto industriale, favorendo l'aumento della competitività delle imprese più che quello della competizione in termini assoluti.
- Il problema del riconoscimento dell'identità europea delle imprese europee parte di gruppi internazionali, in particolare di quelli americani, è stato solo parzialmente risolto.

Al tempo stesso, in un quadro intergovernativo e con il sostegno della *European Defence Agency* (EDA), nel 2017 gli stati membri hanno istituito la *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) per:

- Pianificare, sviluppare e investire in modo congiunto su capacità militari, anche per migliorare la prontezza operativa e lo stesso contributo delle forze armate nei diversi teatri e contesti internazionali (compresi NATO, ONU e operazioni bilaterali).
- Creare uno spettro completo di capacità militari europee più coerente, sostenendo le missioni UE e in generale l'abilità europea di agire come fornitore di sicurezza, e puntando a massimizzare l'efficacia della spesa per la difesa.

Il Trattato di Lisbona disegnava dunque una PESCO ambiziosa e composta da pochi stati membri in grado, politicamente e operativamente, di svolgere le missioni militari più impegnative ed integrarsi verso standard più elevati, ma l'attuazione ha preso un'altra strada:

- La realizzazione inclusiva della PESCO ne ha annacquato le ambizioni, l'incisività e la portata, riflettendo la forte eterogeneità quanto a forze armate, investimenti, e operazioni di ben 26 stati membri.
- L'articolazione in progetti a geometria variabile ha garantito una certa flessibilità ai singoli stati di avviare cooperazioni *ad hoc* dove e quando vi è una convergenza di interessi, ma ha anche aumentato la frammentazione e complessità dell'iniziativa.
- Come nel caso di altre iniziative intergovernative, la variabile fondamentale è e resterà la volontà dei governi nazionali di investire o no in termini politici, militari e industriali nella PESCO, e in particolare nei suoi progetti attuali e futuri. Per l'Italia, le sfide strutturali derivanti dal suo sistema decisionale e politico possono ritardare e/o limitare la capacità dei rappresentanti nazionali di agire in modo coordinato e unitario anche in ambito PESCO.

Infine, a marzo 2024 la Commissione europea, delineando una visione di insieme e di lungo periodo articolata in nuovi strumenti di politica industriale, ha pubblicato la *European Defence Industrial Strategy* (EDIS) pronta ora ad essere negoziata con gli stati membri ed il Parlamento europeo, così da essere adottata definitivamente dall'UE nel 2025. La Strategia comprende anche la proposta di istituire un *European Defence Industrial Programme* (EDIP), con un proprio regolamento e bilancio (1,5 miliardi di euro fino al 2027) similmente a quanto avviene per l'EDF. L'obiettivo principale, alla luce della guerra russa in Ucraina, è aumentare la prontezza ("readiness") militare e industriale della difesa UE nel proteggere i propri cittadini e l'integrità del suo territorio attraverso:

- Il finanziamento di produzione e acquisizioni congiunte di equipaggiamenti militari, tramite il suddetto EDIP, da parte degli stati membri che rimarranno gli unici proprietari dei mezzi prodotti. La Strategia si pone inoltre esplicitamente l'obiettivo di un finanziamento EDIP molto più corposo nel prossimo bilancio UE 2028-2035, dal momento che la dotazione finanziaria attuale è troppo ridotta per incidere significativamente sul comportamento degli attori nazionali a favore di programmi cooperativi.
- La proposta di un regime europeo per la sicurezza degli approvvigionamenti con una serie di garanzie per gli stati membri se acquistano da fornitori UE.
- La creazione di un catalogo centralizzato dei prodotti sviluppati dall'industria europea della difesa, in modo da aumentare la loro visibilità agli occhi degli stati membri rispetto alle forniture delle aziende non UE.

Nonostante l'EDIS ponga obiettivi ambiziosi, presenta dei punti critici:

- Il ruolo assegnato alle forze armate europee nel definire la domanda del mercato della difesa è troppo limitato rispetto alla preponderanza del rapporto tra Commissione e industria del settore.
- La NATO è appena accennata nella Strategia, con considerazioni brevi e timide, nonostante nel 2023 UE e NATO abbiano adottato una nuova dichiarazione congiunta di "partnership strategica".
- La Commissione porta avanti una strategia di integrazione della difesa europea fatta di tasselli che via via vengono aggiunti, senza una armonizzazione complessiva.

In un quadro tanto complesso, il presente studio analizza sinteticamente tutte le singole iniziative più rilevanti nella difesa europea dal 2009 in poi, fino all'introduzione dell'EDIS, mettendo in luce sia gli impatti industriali che le criticità di tali iniziative, e formula di conseguenza una serie di raccomandazioni specifiche per l'Italia.

Capitolo 1 - Il quadro normativo del mercato europeo della difesa

Michele Nones e Gaia Ravazzolo

L'attuale scenario del processo di integrazione del mercato europeo della difesa emerge come particolarmente complesso e sfaccettato, toccando diversi aspetti quali la domanda, l'offerta, la regolamentazione e il finanziamento, con un'ampia gamma di iniziative in varie fasi di sviluppo e numerosi attori istituzionali europei coinvolti.

Le due direttive descritte in questo capitolo (la 2009/81 e la 2009/43) sono state concepite come un "pacchetto difesa" (*defence package*) perché sono concettualmente interdipendenti. Infatti, non è possibile integrare il mercato della difesa senza una regolamentazione comune sia degli acquisti da parte degli stati membri sia dei trasferimenti intracomunitari. La logica comune è quella di incoraggiare l'accesso delle imprese di ciascun stato membro agli appalti di tutti gli altri paesi UE.

Purtroppo, le due direttive sono poi state predisposte dalla Commissione separatamente come se fossero autonome, attraverso due Direzioni Generali (rispettivamente Mercato e Industria) e due Gruppi di lavoro degli stati membri (composti da esperti provenienti, rispettivamente, dai Ministeri della Difesa e dai Ministeri e dalle istituzioni che gestiscono il controllo delle esportazioni).

Nel complesso, i risultati positivi ottenuti finora dalle direttive risultano ancora insoddisfacenti e i mercati nazionali all'interno dell'UE non garantiscono una concorrenza sufficiente, con conseguenze negative per l'industria, le forze armate e, in generale, per la difesa e la sicurezza europea.

Anche per quanto riguarda il controllo degli investimenti esteri, descritto nell'ultimo paragrafo di questo capitolo, restano forti le differenziazioni fra gli stati membri, nonostante l'effetto positivo di un regolamento che, per sua natura, risulta direttamente applicabile in tutta l'Unione. Ma la necessità di dover rispettare la competenza degli stati membri nel caso della "sicurezza" ha imposto un approccio graduale basato soprattutto sullo scambio delle informazioni più che sulla omogeneizzazione di obblighi, procedure e sanzioni.

L'UE continua, quindi, ad offrire alla sua base tecnologica e industriale della difesa non un mercato integrato, ma 27 mercati nazionali con un minimo grado di apertura (o, per lo meno, questo caratterizza quelli dei paesi maggiori e medi), con procedure di interscambio solo parzialmente semplificate e a condizione che non comportino l'esportazione a stati terzi, con una sensibile disomogeneità nel trattamento degli investimenti esteri verso le imprese della difesa.

In un quadro tanto complesso non va dimenticato che le limitazioni giuridiche e politiche imposte dai Trattati hanno forzato la Commissione a sviluppare un approccio alla difesa europea in una prospettiva di mercato e di politica industriale, dovendo mantenere finora sotto traccia quello politico-strategico.

1.1 Direttiva 2009/81 su appalti e procurement

Descrizione e obiettivi

La Direttiva 2009/81/CE² sugli appalti è uno strumento che impone agli stati membri di recepire nelle loro normative nazionali una nuova regolamentazione comune in materia di *procurement* per la difesa. Stabilisce le regole europee per l'acquisto di armi, munizioni e mezzi (oltre a lavori e servizi correlati) per scopi di difesa e, aspetto innovativo, anche di sicurezza. Per la prima volta, infatti, si è riconosciuto che il confine fra i due campi si sta progressivamente riducendo. Queste regole sono state specificatamente definite per tener conto della complessità e sensibilità degli appalti della difesa e della sicurezza, che mal si conciliano con le regole degli acquisti pubblici civili.

L'obiettivo era quello di migliorare la trasparenza e l'apertura dei mercati della difesa tra i paesi dell'UE, in modo da rendere più facile l'accesso agli appalti degli altri stati membri da parte delle aziende del settore, aprendo così la strada a una maggiore concorrenza a vantaggio dell'industria della difesa e dei fornitori di servizi di sicurezza, garantendo al contempo un'adeguata tutela degli "interessi nazionali" dei singoli paesi.

A tal fine, la direttiva ha cercato di garantire che questi appalti fossero condotti adattando le tradizionali regole dell'UE basate sulla concorrenza, la trasparenza e la parità di trattamento. In pratica, la Direttiva 2009/81 contiene una serie di innovazioni orientate ad affrontare le esigenze specifiche degli appalti nei mercati della difesa e della sicurezza.

Per esempio, le autorità aggiudicatrici possono utilizzare la procedura negoziata con pubblicazione preventiva come procedura standard, che offre loro la flessibilità di selezionare i potenziali fornitori e mettere a punto tutti i dettagli del contratto. I candidati inoltre possono essere tenuti a presentare garanzie specifiche che assicurino la sicurezza delle informazioni (salvaguardia di quelle classificate) e la sicurezza delle forniture (esecuzione tempestiva e affidabile del contratto, soprattutto in situazioni di crisi).

In tale quadro le norme specifiche per i contratti di ricerca e sviluppo cercano di trovare un equilibrio tra la necessità di sostenere l'innovazione e la necessaria apertura dei mercati di produzione. Le autorità aggiudicatrici possono obbligare i contraenti ad assegnare i subappalti in modo competitivo, favorendo le Piccole e Medie Imprese (PMI) dei paesi minori³.

La ratio

La Direttiva 2009/81 è stata permessa e, in un certo senso, imposta dalla decisione della Commissione del 7 dicembre 2006 di pubblicare una Comunicazione interpretativa "sull'applicazione dell'articolo 296 del trattato CE agli appalti pubblici della difesa" che ha esplicitato la sua volontà di contrastare quello che veniva considerato un uso estensivo ed ingiustificato del diritto degli stati membri ad assumere decisioni in contrasto con le normative europee ove ritenute necessarie "alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza". Poiché con tale Comunicazione sarebbe stata limitata l'elusione della competizione alla base delle

² EUR-Lex, "Direttiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio", 21 agosto 2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081>.

³ Isabelle Ioannides et al., "EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfers Directives", 19 ottobre 2020, in *EPRS*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)654171](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)654171).

commesse pubbliche, gli stati membri hanno accettato l'intervento comunitario e hanno collaborato nella messa a punto di una nuova normativa specifica per il mercato della difesa⁴.

Criticità

Una volta recepita la Direttiva nelle legislazioni nazionali, la Commissione ha cercato di favorirne l'effettiva applicazione, ma, per diverse ragioni i risultati sono stati molto limitati. Il problema principale emerso nell'ultimo decennio è l'uso sistematico delle esclusioni da parte degli stati membri. Nonostante gli sforzi della Commissione per consultare costantemente le capitali e preparare note interpretative (2016/C 450/01 e 2019/C 157/01)⁵, la questione delle esclusioni deve ancora essere risolta sia in termini legislativi (per limitarne l'uso) sia in termini di controllo da parte della Commissione.

Inoltre, le disposizioni della direttiva sul subappalto possono essere considerate in gran parte un fallimento. C'erano alte aspettative al riguardo, poiché queste disposizioni dovevano contrastare la pratica delle compensazioni (*offset*) richieste al fornitore che diversi stati membri con piccole capacità industriali da sostenere erano soliti attuare. L'idea era quella di costruire un sistema che permettesse la creazione di una catena di approvvigionamento (*supply chain*) europea nei settori della difesa e della sicurezza. Per fare ciò, era necessario aprire le catene di fornitura nazionali.

Tuttavia, ciò poteva avere successo solo all'interno di un mercato europeo realmente integrato, che permettesse un facile scambio di parti e componenti (per lo più prodotti da PMI) e una progressiva specializzazione dei subfornitori in modo da acquisire commesse sulla base della loro competitività, anziché forzare artificialmente le grandi e medie imprese fornitrici di sistemi e di sottosistemi complessi ad assegnare commesse sulla base dell'identità nazionale dei subfornitori. Tale integrazione non si è realizzata e le disposizioni non sono state realmente attuate.

Infine, la crisi finanziaria scoppiata proprio al momento della pubblicazione della direttiva ha spinto molti stati membri a continuare a proteggere le proprie industrie della difesa. Purtroppo, tale approccio protezionistico è continuato sia per la recessione economica dovuta al COVID, sia per le implicazioni dell'aggressione russa all'Ucraina.

1.2 Direttiva 2009/43 sui trasferimenti intracomunitari

Descrizione e obiettivi

Il secondo pilastro del "pacchetto difesa" 2009 era la Direttiva 2009/43/CE relativa ai trasferimenti *intra*-UE di prodotti per la difesa, al fine di standardizzare le normative e le procedure degli stati membri. Questa

⁴ Nicola Di Lenna, "La direttiva europea sul *procurement* della difesa, Nicola di Lenna", in *Quaderni IAI n. 33*, settembre 2009, https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_33.pdf.

⁵ Commissione europea, "Comunicazione della Commissione - Orientamenti sull'aggiudicazione di appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza (2016/C 450/01)", 2 dicembre 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016XC1202\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016XC1202(01)); EUR-Lex, "Comunicazione della Commissione sugli orientamenti in materia di appalti in cooperazione nei settori della difesa e della sicurezza (2019/C 157/01)", 8 maggio 2019, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC0508\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC0508(01)).

normativa ha cercato, quindi, di omogeneizzare le modalità dei controlli nazionali, introducendo un regime di licenze per agevolare il transito di materiali militari all'interno del mercato europeo.

Il sistema prevede tre categorie di licenze. Le licenze generali di trasferimento (*General Transfer Licences*, GTL) sono delle "licenze aperte" che richiedono una verifica solo a posteriori, e sono valide per una lista di prodotti definiti da ciascuno stato membro destinati a specifici soggetti riceventi europei o per scopi determinati. Non è necessaria un'autorizzazione preventiva, ma i fornitori sono tenuti a notificare alle autorità nazionali competenti il primo utilizzo di una GTL.

La seconda categoria è quella delle licenze di trasferimento globali, che si basano su un'autorizzazione *ex ante* e consentono di effettuare più spedizioni di uno specifico elenco di prodotti con la stessa licenza a uno o più destinatari in altri stati membri in un periodo di tempo determinato.

Infine, vi sono le licenze di trasferimento individuali che prevedono un unico trasferimento di un determinato quantitativo di prodotti specifici, a un destinatario in un altro stato membro e in un arco di tempo determinato.

La certificazione delle imprese è prevista per consentire di ricevere i trasferimenti sotto licenza generale. Questa certificazione dovrebbe avvenire da parte degli stati membri nel rispetto di una procedura europea standardizzata. L'uso delle licenze europee deve basarsi sulla classificazione prevista dalla "lista militare comune dell'Unione europea" in modo da assicurare una chiara identificazione dei prodotti assoggettati a licenza.

La Direttiva 2009/43 si proponeva quindi di facilitare la formazione di un mercato europeo della difesa e di stimolare la cooperazione industriale nel settore, dovendo tuttavia trovare un equilibrio tra l'obiettivo di definire una legislazione a livello europeo e la volontà degli stati membri di proteggere le proprie prerogative nazionali.

La ratio

La Direttiva 2009/43 è nata dalla consapevolezza che l'integrazione della domanda a livello europeo, ma anche solo la sua standardizzazione a livello di regole e procedure, non poteva che andare di pari passo con la semplificazione dei controlli sui trasferimenti intracomunitari. L'eventuale acquisto di un prodotto militare europeo da parte di uno stato membro non può che essere fatto come se esso fosse realizzato all'interno del proprio territorio. Questo per garantire sia la sicurezza degli approvvigionamenti sia la manutenzione e ogni possibile successivo adeguamento tecnologico al fine di mantenerne l'efficienza nel tempo.

Criticità

In questo contesto, quattro aspetti specifici sono particolarmente critici. Innanzitutto, l'elenco dei prodotti coperti da licenza generale è stabilito a livello nazionale, sia per le industrie che per le forze armate, e anche le potenziali limitazioni alle esportazioni verso paesi terzi sono definite a livello nazionale. Secondariamente, anche la certificazione delle imprese medio-grandi che possono ricevere prodotti coperti da una licenza generale è stabilita a livello nazionale. Il terzo elemento di criticità riguarda invece la mancanza di una normativa specifica per gestire i programmi di cooperazione intergovernativi. Infine, mancano purtroppo

misure per il coordinamento del controllo sulle esportazioni nazionali verso i paesi terzi, nel caso, sempre più frequente, questi prodotti contengano parti provenienti da imprese di altri stati membri⁶.

Più in generale, la principale criticità è la generale mancanza di armonizzazione che ostacola il funzionamento del mercato europeo della difesa. I problemi principali riguardano l'uso insufficiente della licenza generale (soprattutto con l'esclusione della limitazione alla riesportazione) e la complessità del sistema di certificazione che, in assenza di un ampio ricorso alla licenza generale, ne disincentiva l'utilizzo.

Resta, sullo sfondo, la contraddizione difficilmente sanabile dell'affidare la semplificazione dei controlli a quelle autorità nazionali che hanno il compito di mantenere il massimo controllo possibile sulle esportazioni militari. Non si è ancora consolidato in molti stati membri il principio che la movimentazione all'interno dell'Unione deve essere considerata e trattata come un trasferimento e non come un'esportazione.

È anche una questione di approccio culturale: i controllori non sono tendenzialmente propensi a ridurre i controlli perché si preoccupano soprattutto dei possibili rischi, anche se sono assolutamente marginali come nel caso dei trasferimenti intracomunitari. Ma si tratta anche di resistenza al cambiamento: la semplificazione dei controlli comporta una riduzione delle competenze e del potere dei controllori⁷.

Infine, è evidente che solo un forte miglioramento della fiducia reciproca fra gli stati membri può far accettare il principio della responsabilità esclusiva dell'esportatore europeo finale quando componenti e parti provenienti da imprese basate in altri stati membri non sono palesemente rilevanti nel sistema che deve essere esportato. Fino a quel momento qualsiasi semplificazione è destinata ad incontrare ostacoli insormontabili per i timori legati alla successiva esportazione a paesi *extra*-UE.

1.3 Regolamento 2019/452 sui Foreign Direct Investments (FDI)

Descrizione e obiettivi

Il Regolamento 2019/452, pienamente operativo solo da ottobre 2020, istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti (*Foreign Direct Investments*, FDI) nell'Unione europea, pur mantenendo la competenza esclusiva degli stati membri per la sicurezza nazionale (come stabilito nell'art. 14(2) TUE) e il diritto degli stessi a tutelare gli interessi essenziali della propria sicurezza (in conformità all'art. 346 TFUE)⁸.

L'UE ha sempre accolto gli investimenti esteri come una fonte importante di crescita economica, creazione di posti di lavoro e apporto di capitali e tecnologie. Tuttavia, negli ultimi anni, si sono manifestate preoccupazioni riguardo ai risvolti strategici di tali investimenti. La crescente proprietà di infrastrutture critiche da parte di gruppi industriali e finanziari (in particolare fondi sovrani) riconducibili a governi di paesi *extra*-UE ha sollevato la necessità di regolamentare gli investimenti esteri diretti a livello comunitario e di dotare i singoli stati membri di sistemi di controllo adeguati.

⁶ Isabelle Ioannides et al., "EU Defence Package", cit.

⁷ Alessandro Marrone e Michele Nones, "The EU Defence Market Directives: Genesis, Implementation and Way Ahead", in *Documenti IAI*, 28 settembre 2020, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/eu-defence-market-directives-genesis-implementation-and-way-ahead>.

⁸ EUR-Lex, "Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che Istituisce un Quadro per il Controllo degli Investimenti Esteri Diretti nell'unione", 21 marzo 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=IT>.

Due aspetti sono particolarmente rilevanti. Il primo è l'introduzione da parte del Regolamento di forme di cooperazione e coordinamento tra i governi nazionali e la Commissione europea per la protezione dei settori strategici, compresa la difesa, come previsto dall'articolo 6 e seguenti. Il secondo aspetto vede invece un ampliamento e rafforzamento degli strumenti di controllo per quanto riguarda gli investimenti esteri, in particolare ma non solo nella cybersicurezza delle reti di telecomunicazione, soprattutto nel caso della tecnologia 5G⁹.

Il Regolamento 2019/452 è volto a garantire una maggiore reciprocità negli investimenti diretti esteri tra i paesi europei e tra l'UE e stati terzi, nonché di gestire gli impatti della globalizzazione nel rispetto degli interessi fondamentali dell'Unione e dei suoi membri.

La ratio basilare del Regolamento è fornire gli strumenti necessari per reagire efficacemente in caso di scalate ostili da parte di investitori *extra*-UE. A tale scopo, si istituisce un meccanismo di cooperazione tra gli stati membri e tra questi ultimi e la Commissione. Ciò consente lo scambio di informazioni e garantisce al contempo che la responsabilità per la tutela della sicurezza nazionale rimanga di competenza esclusiva di ciascuno stato¹⁰. In questo modo si agisce per promuovere gli investimenti diretti esteri, proteggendo al contempo gli interessi strategici dell'UE e i suoi membri da possibili minacce o ostilità da parte di investitori provenienti da paesi terzi.

La ratio

Come precisa l'articolo 2 del Regolamento 2019/452, con "investimento estero diretto" si intende: "Un investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un'attività economica in uno stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica"¹¹.

Ad oggi la responsabilità per il controllo degli investimenti diretti esteri spetta agli stati membri e dovrebbe tenere in considerazione, come ribadito anche dagli stessi¹², gli effetti di tali investimenti sull'UE nel suo insieme, così da garantire che l'industria europea continui a disporre della propria capacità produttiva, anche nel settore della difesa. In sostanza, gli stati membri hanno la facoltà di mantenere, modificare o adottare meccanismi per controllare gli investimenti esteri diretti nel loro territorio, se ciò è giustificato da motivi di sicurezza o di ordine pubblico.

⁹ Camera dei Deputati, "Relazione al Parlamento in Materia di Esercizio dei Poteri Speciali", in *Documenti Parlamentari Disegni di Legge e Relazioni XVIII Legislatura*, DOC. LXV N. 2, giugno 2020, [https://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/065/002/00000001.pdf#:~:text=I%20Regolamento%20\(UE\)%202019%2F452%20mira%20quindi%20a%20promuovere,e%20dei%20singoli%20Stati%20membri](https://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/065/002/00000001.pdf#:~:text=I%20Regolamento%20(UE)%202019%2F452%20mira%20quindi%20a%20promuovere,e%20dei%20singoli%20Stati%20membri).

Si veda al riguardo anche Daniele Gallo, "Sovranità (europea?) e controllo degli investimenti esteri", in *AISDUE*, 4 gennaio 2022, <https://www.aisdue.eu/daniele-gallo-sovranita-europea-e-controllo-degli-investimenti-esteri/>.

¹⁰ Camera dei Deputati, "Relazione al Parlamento in Materia di Esercizio dei Poteri Speciali", cit.

¹¹ EUR-Lex, "Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio", cit.

¹² EUR-Lex, "Comunicazione della Commissione "Orientamenti agli stati membri per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell'applicazione del regolamento (UE) 2019/452" (2020/C 99 I/01)", 26 marzo 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0326%2803%29>.

Tale Regolamento non è specificatamente incentrato sulla difesa, ma si applica a tutti i settori economici e non è soggetto a nessuna soglia. Questo concetto suggerisce che il valore di un'operazione non dovrebbe essere l'unico criterio considerato quando si decide se controllare o regolare un investimento estero diretto. Anche le piccole *start-up*, se sono impegnate in settori cruciali come la ricerca o la tecnologia, possono essere di vitale importanza strategica per un paese, nonostante il loro valore economico sia limitato rispetto a grandi operazioni industriali.

Criticità

Nell'attuale regolamentazione europea sono rimasti soprattutto due limiti che dovrebbero ancora essere superati rispetto al controllo degli investimenti esteri diretti.

Il primo riguarda l'insufficiente grado di omogeneità delle normative nazionali. Alcune precedono di molti anni quella europea e sono nate in uno scenario politico, militare, economico e finanziario molto diverso sia a livello internazionale che europeo.

Il secondo limite riguarda la previsione di controlli anche quando l'investimento viene fatto da soggetti europei. Il processo di concentrazione dell'industria europea è un'esigenza comune che deve avere la priorità sulla tutela degli eventuali pur legittimi interessi nazionali, dietro ai quali però si nascondono spesso interessi prevalentemente protezionistici.

Capitolo 2 – I programmi di investimento UE nella difesa

Gaia Ravazzolo e Michele Nones

2.1 Preparatory Action on Defence Research (PADR)

Descrizione e obiettivi

Nata da un'idea dell'allora presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, la *Preparatory Action on Defence Research* (PADR) ha segnato un punto di svolta per l'Europa della difesa. Per la prima volta nella storia europea il bilancio dell'Unione è stato impiegato per sostenere iniziative volte a promuovere la politica industriale, di ricerca e sviluppo dell'UE nel campo della difesa¹³. L'intento era potenziare la cooperazione in questo ambito tra gli stati membri e l'industria in Europa, in un momento storico in cui l'unico strumento a supporto della definizione delle priorità per le forze armate era il *Capability Development Plan* (CDP) concordato dagli stati membri in ambito EDA¹⁴.

La PADR è stata dunque “un primo passo, circoscritto nel tempo e con una dotazione finanziaria limitata, che [serve, ndr] a verificare il valore aggiunto del bilancio dell'UE a sostegno della ricerca nel settore della difesa”, con l'obiettivo di spianare la strada per “un programma europeo di ricerca in materia di difesa”¹⁵, che sarebbe stato poi l'EDF.

Lo strumento ha finanziato 18 diversi progetti di ricerca dal 2017 al 2019, selezionati in base a specifici bandi (*call for proposals*), estesi anche alle tecnologie dirompenti (*disruptive technologies*).

Tra gli obiettivi della PADR vi era la volontà di dimostrare e valutare il valore aggiunto della ricerca tecnologica in ambito militare sostenuta dall'UE, e di promuovere una cooperazione che coinvolgesse stati membri, industrie del comparto, centri di ricerca e mondo accademico.

Base giuridica

La base giuridica su cui si fonda la cooperazione nell'industria della difesa e le relative politiche industriali è lo stesso TFUE, che limita l'investimento del bilancio dell'Unione nel settore della difesa. In generale, tutti i progetti pilota e le azioni preparatorie, indipendentemente dalla materia di riferimento, si riferiscono invece

¹³ Commissione europea, "Risposte della Commissione europea alla relazione speciale della Corte dei conti europea", 2023, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-10/COM-Replies-SR-2023-10_IT.pdf.

¹⁴ CCE, “Relazione speciale 10/2023: L'azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa - Nonostante alcuni insegnamenti tratti, i vincoli temporali e i risultati modesti limitano il valore quale banco di prova per l'aumento della spesa UE per la difesa”, 26 aprile 2023, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-10/SR-2023-10_IT.pdf.

¹⁵ EDA, “Pilot Project and Preparatory Action on Defence Research”, <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/pilot-project-and-preparatory-action-for-defence-research>.

all'articolo 58 del regolamento finanziario¹⁶. Questa impostazione, per ora l'unica possibile, diventerà poi una costante per tutte le successive iniziative.

Governance, fondi e progetti

La Commissione ha delegato la gestione e l'attuazione della PADR all'EDA (con uno specifico accordo nel 2017) per via della sua esperienza nel settore della ricerca militare e della stretta collaborazione con gli stati membri e gli interlocutori del settore. L'EDA ha gestito quindi direttamente 15 dei 18 progetti PADR¹⁷.

La dotazione della PADR ammontava a 92 milioni di euro (di cui 2 milioni della Norvegia e i restanti messi a disposizione dagli stati membri) per il periodo 2017-2019. È importante notare come la PADR abbia avuto la dotazione di bilancio maggiore tra i progetti pilota e le azioni preparatorie avviati tra il 2014 e il 2019¹⁸.

Le *call* si sono concentrate su argomenti quali: i sistemi senza equipaggio (*unmanned*), il dominio dello spettro elettromagnetico e l'elettronica per la difesa, le tecnologie dirompenti per la difesa, la protezione delle forze e i sistemi per i soldati¹⁹. Tra i progetti PADR spicca Ocean2020, con un bilancio di 25 milioni di euro e 43 entità partecipanti da 15 stati membri, guidato da Leonardo, per l'integrazione degli assetti *unmanned* nelle operazioni navali europee²⁰.

Criticità

La Corte dei Conti europea ha svolto un *audit*, il primo sulla spesa UE per la difesa, per verificare se la PADR sia stato uno strumento efficace nel preparare l'Unione ad aumentare il proprio bilancio destinato a questo settore. La risposta vede delle criticità nei vincoli temporali stringenti e nei risultati limitati disponibili. Al momento in cui è stato lanciato l'EDF, la maggior parte dei progetti PADR era, infatti, ancora in corso, non permettendo così di disporre di risultati in tempo utile per l'avvio del nuovo programma europeo. Non solo, è risultato critico anche il fatto che i progetti PADR non contemplino un piano che chiarisca fin dall'inizio come i risultati saranno successivamente utilizzati (ad esempio per appalti e attività correlate).

Un'altra lezione appresa dalla PADR è consistita nell'utilizzare più criteri di aggiudicazione²¹. Anche la copertura di solo il 25% dei costi indiretti da parte dell'UE è risultato essere insufficiente per diversi soggetti, in particolare le grandi imprese che hanno inevitabilmente alti costi indiretti dovuti alla loro complessità, ma anche al fatto che nei programmi di ricerca maggiori, con un più elevato numero di partecipanti e con una durata più estesa, tali costi tendono a crescere.

¹⁶ CCE, "Relazione speciale 10/2023", cit.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ European Commission, "Defence Industry and Space. Preparatory Action on Defence Research (PADR)", https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/preparatory-action-defence-research-padr_en?prefLang=it.

²⁰ Ocean2020 Official Website, <https://ocean2020.eu/>.

²¹ CCE, "Relazione speciale 10/2023", cit.

I requisiti di sicurezza, severi e stringenti, sono stati visti invece, come ostacoli per la stipulazione delle convenzioni di sovvenzione o nella comunicazione tra i membri dei consorzi. Ulteriore limite è stato individuato nella lunga procedura necessaria al rilascio del nulla osta di sicurezza alle imprese coinvolte che, però, rientra nell'esclusiva competenza degli stati membri e resta, quindi, fuori dalle responsabilità della Commissione.

In ultimo, tra le criticità della PADR legate ai tempi lunghi, vi è anche la concessione delle sovvenzioni che ha richiesto in media diciotto mesi²².

2.2 European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)

Descrizione e obiettivi

Lo *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP) è il primo programma UE per lo sviluppo congiunto di nuovi prodotti e tecnologie per la Difesa (e per l'aggiornamento di quelli esistenti) e, insieme alla PADR, è da considerarsi precursore dell'EDF. L'idea originale dell'EDIDP era di fornire incentivi agli stati membri per una ricerca più avanzata e per lo sviluppo congiunto di dimostratori tecnologici più complessi e ambiziosi²³. Lo scopo non era quello di sostituirsi agli sforzi degli stati membri, ma piuttosto di esercitare un effetto leva sugli investimenti nazionali nel settore della difesa.

Per favorire la cooperazione europea l'EDIDP ha previsto progetti di collaborazione che coinvolgessero almeno tre entità (ammissibili) provenienti da un minimo di tre stati membri diversi, in modo da superare la cooperazione puramente bilaterale. La partecipazione di entità di paesi *extra*-UE è stata assoggetta a precise condizioni²⁴. In questo caso la realtà ha superato le più rosee previsioni in termini di inclusività, e i consorzi hanno avuto un numero medio di ben 11 entità appartenenti a cinque stati membri diversi andando così ampiamente oltre il criterio iniziale.

L'obiettivo chiaro dell'EDIDP era, dunque, potenziare la collaborazione tra le imprese e gli stati membri, con l'effetto di sostenere la competitività dell'industria europea sia sul mercato interno UE sia su quello globale. Ciò è servito a favorire, al contempo, una sempre maggiore integrazione nel comparto difesa.

L'EDIDP ha, inoltre, promosso attivamente la cooperazione anche transfrontaliera tra le imprese, comprese PMI, all'interno dell'Unione, valorizzando le diversità e complementarità delle competenze e delle risorse a

²² Commissione europea, "Risposte della Commissione europea alla relazione speciale della Corte dei conti europea", cit.

²³ Frédéric Mauro et al., "Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF)", in *Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union*, maggio 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653638/EXPO_STU\(2021\)653638_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653638/EXPO_STU(2021)653638_EN.pdf).

²⁴ European Commission, "Defence Industry and Space. European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)", https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-industrial-development-programme-edidp_en.

disposizione per i diversi paesi. Erano, infatti, previsti incentivi speciali e tassi di finanziamento più alti a favore delle PMI. A differenza della PADR, l'EDIDP si è proposta, inoltre, di ottimizzare l'utilizzo dei risultati della ricerca nel campo della difesa in vista di una eventuale produzione, preparando così meglio il terreno per l'EDF²⁵.

Lo strumento ha evidenziato, da ultimo, un chiaro orientamento verso le capacità militari, come dimostrato dai bandi e dai risultati. Innanzitutto, sono stati assegnati direttamente 137 milioni di euro a progetti specifici per affrontare esigenze militari dirette e chiaramente identificate. Inoltre, i criteri di selezione per i progetti EDIDP 2020, come il contributo all'eccellenza e all'autonomia industriale dell'Europa, hanno riflettuto questa priorità. Tra i 16 progetti selezionati, nove sono stati legati alla PESCO e hanno rappresentato quasi l'80% del budget EDIDP 2019.

Base giuridica

L'EDIDP ha richiesto la creazione di una nuova base legislativa con l'adozione di un regolamento *ad hoc*. Tale regolamento è stato approvato nel 2018 con una validità di due anni e i bandi sono stati lanciati sia nel 2019 che nel 2020²⁶.

Governance, fondi e progetti

L'EDIDP è stato messo in atto direttamente dalla Commissione europea – tranne che per le assegnazioni dirette – attraverso bandi annuali. Queste *call for proposals* si sono basate su un programma di lavoro biennale concordato con gli stati membri e adottato dalla Commissione nel 2019.

I 500 milioni di euro stanziati dall'EDIDP sono risultati così suddivisi: 200,5 milioni per il 2019 e 162,5 milioni per il 2020 allocati tramite bandi; 100 milioni assegnati direttamente al progetto Eurodrone (ad un consorzio formato da Airbus, Dassault e Leonardo), 37 milioni per il progetto ESSOR (consorzio composto da Thales, Leonardo, Indra, Radmor, Bittium e Rhode & Schwarz) per comunicazioni militari più interoperabili e sicure²⁷.

Da ultimo, è interessante notare come i progetti PESCO ammissibili all'EDIDP siano stati considerati prioritari e abbiano, quindi, potuto ricevere un tasso di cofinanziamento da parte dell'Unione più elevato (10%) rispetto a tutti gli altri²⁸.

Per quanto riguarda i bandi, ne sono stati lanciati in totale 21 nel 2019 (nove bandi) e nel 2020 (12 bandi). Gli inviti EDIDP 2019 hanno attirato 40 proposte che hanno coinvolto più di 441 entità diverse.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Frédéric Mauro et al., "Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)", cit.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ European Commission, "Defence Industry and Space. European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)", cit.

Criticità

Come per la PADR, anche per l'EDIDP una delle principali criticità emerse riguarda i costi ammissibili e quindi finanziabili dall'UE. I finanziamenti ammontano infatti a una percentuale dei costi ammissibili, non all'importo totale del progetto. Tali costi ammissibili includono sia i "costi diretti" per la realizzazione del progetto sia una parte dei "costi indiretti" collegati appunto solo indirettamente al progetto. L'articolo 11 del regolamento EDIDP prevede che questi ultimi siano rimborsati con un forfettario equivalente al 25% dei costi diretti, o sulla base di un accertamento nazionale di congruità. Tale copertura troppo bassa dei costi indiretti si è rivelata essere una grave limitazione dell'EDIDP²⁹. Per altro, solo alcuni stati membri sono riusciti ad integrare con fondi nazionali la parte dei costi indiretti non coperti dal finanziamento europeo.

Altra criticità ha riguardato il cofinanziamento nazionale perché, essendo coinvolti più paesi, ciò ha introdotto nei progetti una variabile legata alle diverse procedure e tempistiche degli Stati partecipanti, aumentandone la complessità gestionale.

2.3 European Defence Fund (EDF)

Descrizione e obiettivi

L'EDF intende potenziare la competitività, le capacità di innovazione e l'efficienza della base tecnologica e industriale del settore difesa, sulla base delle esperienze maturate con la PADR e l'EDIDP. Per raggiungere questo obiettivo, promuove la collaborazione tra imprese (comprese le PMI, per le quali sono preposti incentivi *ad hoc*) e centri di ricerca nell'UE per lo sviluppo di tecnologie ed equipaggiamenti militari avanzati e interoperabili. Il fondo sostiene i progetti selezionati lungo tutto il processo di ricerca e sviluppo fino ai dimostratori tecnologici.

Le priorità di investimento individuate dall'EDF mirano a soddisfare le esigenze militari dell'Unione, in una certa misura in linea con quanto concordato dagli stati membri nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e in particolare nel contesto del CDP, senza perdere di vista la programmazione militare in ambito NATO.

Con il nuovo Fondo, l'UE ha cercato di mettere in pratica le lezioni apprese dagli strumenti precedenti – come la riduzione dei tempi per la concessione dei finanziamenti – e ha cercato di ridurre gli ostacoli all'ingresso di aziende innovative provenienti dal settore civile. Inoltre, la Commissione ha istituito una rete di punti di contatto nazionali con lo scopo di sensibilizzare gli stati membri e favorire l'attuazione dell'EDF³⁰.

²⁹ Frédéric Mauro et al., "Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)", cit.

³⁰ European Commission, "Risposte della Commissione europea alla relazione speciale della Corte dei conti europea", cit.

Riprendendo quanto già stabilito dall'EDIDP, anche l'EDF mira a incentivare un approccio europeo alla difesa sempre più integrato, stabilendo che possano essere ammessi al finanziamento soltanto i progetti che coinvolgono almeno tre diversi soggetti ammissibili provenienti da almeno tre stati membri o paesi associati (es. Norvegia). Non a caso, si richiede che i beneficiari e i subappaltatori siano stabiliti nell'Unione, con una struttura di gestione esecutiva nell'UE, e non siano soggetti al controllo di paesi terzi non associati. Qualora, invece, entità di paesi terzi non associati intendano partecipare a progetti EDF, sono soggetti a condizioni specifiche al fine di proteggere gli interessi di sicurezza e difesa dell'Unione e dei suoi stati membri.

Base giuridica

È un regolamento³¹ a istituire l'EDF per il periodo 2021-2027, diventato operativo a partire da gennaio 2021. Al fine di migliorare il coordinamento tra le parti coinvolte e garantire una pianificazione più efficiente nel tempo, è stata resa disponibile una prospettiva pluriennale che offre una visione d'insieme dei principali obiettivi attesi per ciascuna categoria di azioni nel periodo considerato.

Governance, fondi e progetti

L'EDF viene attuato direttamente dalla Commissione europea. Mentre, soltanto in casi specifici e giustificati, e in linea con il regolamento del Fondo, la gestione di un finanziamento può essere delegata a un'entità incaricata. Ciò è avvenuto ad esempio con il progetto *Modular and multirole patrol corvettes*, dato in gestione all'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR).

Gli stessi programmi di lavoro annuali dell'EDF sono definiti consultando i rappresentanti degli stati membri nell'ambito del Comitato di programma del Fondo, a cui partecipano come osservatore anche l'EDA e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

L'EDF segna un cambio di passo sul piano finanziario quanto a investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico, con una dotazione di circa 7,95 miliardi di euro per il periodo 2021-2027: 2,7 miliardi destinati alla ricerca tecnologica e 5,3 miliardi per lo sviluppo delle capacità tramite progetti co-finanziati da contributi nazionali. Nonostante la cifra apparentemente consistente, in realtà è una dotazione limitata se confrontata con la voce investimenti dei bilanci nazionali della difesa dei principali stati UE o degli USA. L'EDF può sostenere il 100% dei costi totali ammissibili di una attività di ricerca, mentre il sostegno a un'attività di sviluppo può variare dal 20% al 100% dei costi totali ammissibili, a seconda delle attività coperte³².

L'EDF è attuato attraverso un programma di lavoro annuale strutturato in 17 categorie tematiche che rimangono stabili nel corso del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. I programmi di lavoro annuali porteranno a bandi per proposte per progetti di ricerca o sviluppo in collaborazione. Per la maggior parte

³¹ EUR-Lex, "Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092 (Testo rilevante ai fini del SEE)", 12 maggio 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021R0697>.

³² European Commission, "The European Defence Fund (EDF)", https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en?prefLang=it.

delle 17 categorie tematiche disciplinate dall'EDF è previsto il finanziamento di un solo progetto tra quelli candidati.

Nello specifico, i temi compresi nel bando EDF per progetti di sviluppo, e i relativi finanziamenti, sono i seguenti: *Federating CBRN systems* (15 milioni); *Laser communications* (17 milioni); *Tactical RPAS* (42 milioni); *Detect and avoid* (40 milioni); *Sensor grid* (27 milioni); *Full-Spectrum Cyber Situational Awareness for enhanced Cyberspace Operations Support* (20 milioni); *Deployable Autonomous AI Agent* (26 milioni); *Initial operational capacity for Space situational awareness C2 and sensors* (100 milioni); *Technologies and processes for maintenance, joining and repair through an innovation test hub* (30 milioni); *Smart technologies for next generation fighter systems* (30 milioni); *Self-protection systems* (33 milioni); *Counter unmanned aerial systems* (43 milioni); *Main battle tank platform systems* (20 milioni); *Long-range indirect fire support capabilities for precision and high efficiency strikes* (27 milioni); *Modular and multirole patrol corvette* (154,5 milioni); *Unmanned anti-submarine and seabed warfare* (45 milioni); *Future maritime mine countermeasures capability* (45 milioni)³³.

Criticità

Come osservato anche dalla Corte dei Conti europea³⁴, l'EDF necessita di una strategia più a lungo termine, nonostante abbia già introdotto una prospettiva indicativa pluriennale. Il maggiore problema già emerso è, infatti, quello di dare continuità ai programmi di ricerca e sviluppo, la cui durata è inevitabilmente condizionata dalla specifica complessità degli obiettivi perseguiti e dai risultati effettivamente raggiunti. La proiezione temporale di alcuni programmi è risultata troppo breve e, più in generale, si è già evidenziata la mancanza di una prospettiva di continuità nell'assicurare i programmi di sviluppo a valle di quelli di ricerca.

Resta sullo sfondo anche il problema di un approccio troppo da libero mercato da parte della Commissione, mutuato dalla lunga esperienza nel campo civile, soprattutto per i beni di consumo. Se l'obiettivo è quello di rafforzare la base tecnologica e industriale europea nel settore della difesa, questo approccio dovrebbe essere accompagnato da una più attenta valutazione dell'impatto delle scelte sul tessuto industriale, favorendo l'aumento della competitività delle imprese più che quello della competizione in termini assoluti. Nelle alte tecnologie e nelle attività collegate ai principali sistemi d'arma dovrebbe essere, quindi, considerata anche la necessità di rafforzare i "campioni" europei, anziché rischiare di indebolirli favorendo la creazione di potenziali concorrenti. In alcuni casi sarebbe preferibile limitarsi a non finanziare i loro progetti che risultassero poco convincenti, riassegnando i fondi ad altre categorie tematiche o a successivi bandi, evitando di rischiare effetti distorsivi sul mercato.

Vi è poi il problema del riconoscimento dell'identità europea delle imprese europee parte di gruppi internazionali, in particolare di quelli americani, solo parzialmente risolto. Il principio generale a cui ci si dovrebbe attenere è quello di verificare se le capacità tecnologiche e industriali e la relativa gestione sono

³³ Università di Pisa, "European Defence Fund", <https://www.unipi.it/index.php/bandi-ricerca/item/25997-european-defence-fund>.

³⁴ CCE, "Relazione speciale 10/2023", cit.

basate nell'UE. È una valutazione estremamente complessa, legata anche alla storia delle imprese coinvolte e alla conoscenza di informazioni, anche delicate, sulla governance del gruppo industriale di cui fanno parte. Il problema è reso ancora più complicato dalla diversità dei quadri giuridici nazionali in materia di controllo degli investimenti esteri e, in particolare, dall'eventuale esercizio di "poteri speciali" da parte degli stati membri volti a tutelare i rispettivi interessi nazionali.

2.4 European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA)

Descrizione e obiettivi

A luglio 2022 la Commissione ha presentato la proposta di regolamento che istituisce *l'European defence industry reinforcement through common procurement act* (EDIRPA), entrato poi in vigore a ottobre 2023 e valido fino a dicembre 2025. L'adozione di tale strumento è collegata a doppio filo con lo scoppio e il perdurare dell'invasione russa dell'Ucraina, che ha reso ancor più urgente la necessità di rafforzare le capacità europee di difesa³⁵.

L'EDIRPA, che si aggiunge alle altre iniziative pregresse in questo campo, stabilisce l'istituzione di un fondo comune UE per gli acquisti congiunti nel settore della difesa. È stato pensato come strumento a breve termine al fine di rispondere all'emergenza in corso, colmando alcune lacune critiche rese ancor più urgenti dal conflitto come l'erosione delle scorte militari nazionali per donare mezzi all'Ucraina.

Tramite acquisti congiunti, il programma mira a mettere risorse in comune, ridurre la frammentazione, favorire l'interoperabilità, sostenere la collaborazione tra stati membri nelle acquisizioni di mezzi (*procurement*) e quindi migliorare la competitività della base tecnologica e industriale della difesa europea. Il regolamento EDIRPA dovrebbe, quindi, favorire la solidarietà tra gli stati membri coinvolti e aumentare l'efficacia della spesa pubblica in questo settore³⁶.

EDIRPA riconosce comunque la discrezionalità degli stati membri nel poter definire le proprie politiche di esportazione di prodotti per la difesa: il controllo delle esportazioni di armi è infatti di competenza nazionale, come disciplinato dall'articolo 346 TFUE³⁷.

³⁵ Federico Fabbrini, "European Defence Union ASAP", cit.

³⁶ Council of the EU Press release, "EDIRPA: Council greenlights the new rules to boost common procurement in the EU defence industry", 9 ottobre 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/09/edirpa-council-greenlights-the-new-rules-to-boost-common-procurement-in-the-eu-defence-industry/>.

³⁷ Cecilia Rosa Yanez, "EDIRPA: Latest Advancement in EU Defence Procurement Regulation", in *Finabel*, 30 ottobre 2023, <https://www.linkedin.com/pulse/edirpa-latest-advancement-eu-defence-ljl8e/>.

Base giuridica, governance e fondi

La base giuridica dell'EDIRPA è costituita dall'articolo 173 del TFUE, che si focalizza sulla competitività dell'industria³⁸. Sono stati poi il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare il regolamento EDIRPA, su proposta della Commissione, dopo un negoziato durato ben 15 mesi.

Come stabilito dall'articolo 6 del regolamento EDIRPA, "lo strumento è attuato in regime di gestione diretta, conformemente al regolamento finanziario". È compito della europea, sulla base dei criteri di aggiudicazione definiti dallo stesso regolamento valutare le proposte di aggiudicazione delle sovvenzioni. Alla Commissione spetta, inoltre, monitorare l'attuazione dello strumento, riferendo al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti³⁹.

La dotazione attuale dell'EDIRPA è di appena 300 milioni di euro da allocare entro il 2025. Le ambizioni sono state, quindi, ridimensionate rispetto ai 500 milioni inizialmente previsti.

Criticità

La prima criticità di EDIRPA riguarda i tempi lunghi per approvare uno strumento che doveva rispondere all'urgenza della guerra in Ucraina, e la dotazione finanziaria ridotta che lo rende poco incisivo. Se la ratio di fondo era incentivare gli stati membri ad acquistare insieme il necessario per ripianare le scorte nazionali erose dalle donazioni all'Ucraina⁴⁰, la misura arriva troppo tardi e con ben poco appeal economico rispetto ai contratti nazionali da miliardi di euro già siglati. L'EDIRPA avrebbe, quindi, bisogno di essere integrato da ulteriori strumenti per affrontare in modo efficace gli ostacoli posti dalla frammentazione e costruire un'industria della difesa europea che sia realmente collaborativa e integrata⁴¹.

L'articolo 9 del regolamento EDIRPA pone dei requisiti rigorosi agli appaltatori e subappaltatori nei contratti di acquisto congiunti oggetto di finanziamento: essere stabiliti nell'UE o in paesi associati, non essere soggetti al controllo di paesi terzi o entità non associate, sottoporsi a uno *screening* e, se necessario, a misure di mitigazione secondo il Regolamento (UE) 2019/452. Tale approccio punta a rafforzare la sovranità tecnologica europea ma solleva al contempo delle preoccupazioni sulla partecipazione di paesi non appartenenti all'UE, come gli Stati Uniti, e in generale sull'onere gestionale posto sugli stati e le imprese partecipanti ad un finanziamento di soli 300 milioni di euro.

³⁸ Cecilia Rosa Yanez, "EDIRPA", cit.

³⁹ EUR-Lex, "Regolamento (Ue) 2023/2418 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA)", 26 ottobre 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302418.

⁴⁰ Euractiv, "To face the Russian threat, Europeans need to spend together – not side by side", 19 aprile 2022, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/opinion/to-face-the-russian-threat-europeans-need-to-spend-together-not-side-by-side/>.

⁴¹ Cecilia Rosa Yanez, "EDIRPA", cit.

2.5 Act in Support of Ammunition Production (ASAP)

Descrizione e obiettivi

A maggio 2023 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento ASAP, a complemento dell'EDIRPA, approvato a velocità record tramite una procedura speciale ed in vigore già a luglio 2023.

L'ASAP rappresenta l'ultimo pilastro del sostegno europeo a favore dell'Ucraina per quanto riguarda la fornitura di munizioni e missili, consentendo così una continuità nelle donazioni militari e un orizzonte temporale più ampio. In precedenza, gli Stati membri avevano donato a Kiev parte degli arsenali già in loro possesso, e avevano discusso misure che sostenessero il *procurement* congiunto per evitare sia strozzature del mercato sia sproporzionati aumenti dei prezzi⁴².

Il nuovo strumento dovrebbe dunque facilitare l'aumento della capacità europee di produzione di munizioni e missili, e quindi sostenere più efficacemente le forze ucraine, garantendo l'accesso a materie prime e componenti cruciali per assicurare tempi di consegna più rapidi, ottimizzando così la reattività dell'industria.

Il regolamento⁴³ ASAP prevede: un meccanismo per la mappatura, il monitoraggio e l'anticipazione di colli di bottiglia nelle *supply-chain*; uno strumento utile al sostegno finanziario e al rafforzamento delle capacità produttive delle industrie europee della difesa; e infine l'introduzione di un quadro normativo temporaneo per affrontare la crisi nell'approvvigionamento di munizioni⁴⁴.

L'ASAP potrebbe anche essere esteso nel tempo, così come stabilito dall'articolo 1 e 23 del suo regolamento: "entro il 30 giugno 2024, la Commissione elabora una relazione che valuta l'attuazione delle misure stabilite dal presente regolamento e i relativi risultati, nonché l'opportunità di estenderne l'applicabilità e di prevederne il finanziamento".

Nel complesso, lo strumento si propone di potenziare l'efficienza e la competitività di questo specifico segmento della base industriale e tecnologica della difesa, accelerando l'adattamento dell'industria ai rapidi mutamenti strutturali, creando capacità produttive, rafforzando resilienza e solidità delle catene di approvvigionamento.

Base giuridica, governance e fondi

Dal punto di vista giuridico dell'UE, l'ASAP rappresenta uno sviluppo significativo per la PSDC, sia in termini formali che sostanziali. Ad esempio, per facilitare il *procurement* comune durante la crisi delle forniture di munizioni, l'articolo 14 del regolamento ASAP introduce una deroga alla direttiva 2009/81/CE sugli appalti

⁴² Senato della Repubblica, "Legislatura 19^a - Dossier n. 16", https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DOSSIER/0/1387462/index.html?part=dossier_dossier1.

⁴³ EUR-Lex, "Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP)", 24 luglio 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32023R1525>.

⁴⁴ European Commission, "Defence Industry and Space. ASAP | Boosting defence production", [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/act-support-ammunition-production-asap_en#:~:text=The%20Act%20in%20Support%20of%20Ammunition%20Production%20\(ASAP\)%20is%20a,ramp%2D up%20its%20production%20capacity](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/act-support-ammunition-production-asap_en#:~:text=The%20Act%20in%20Support%20of%20Ammunition%20Production%20(ASAP)%20is%20a,ramp%2D up%20its%20production%20capacity).

pubblici della difesa, consentendo così ad almeno due Stati membri dell'UE di modificare gli accordi quadro esistenti per aumentare la produzione. Allo stesso tempo, "per mobilitare, ridurre i rischi e accelerare gli investimenti necessari per aumentare le capacità produttive", l'articolo 15 autorizza l'istituzione di un fondo di riserva, che sarà gestito dalla Commissione⁴⁵.

Con uno stanziamento di 500 milioni di euro proveniente dal bilancio dell'UE per il periodo 2023-2025, l'ASAP mira a mobilitare ulteriori finanziamenti per aumentare il totale degli investimenti nell'intera catena di produzione di munizioni fino a circa un miliardo di euro.

I principi del finanziamento ASAP si possono così schematizzare: sovvenzioni forfettarie, condizioni di ammissibilità specifiche (quali il controllo della proprietà) rispetto ad altri programmi UE⁴⁶, quota di finanziamento UE fissata al 35% per i prodotti finali (missili e munizioni) e al 40% per le componenti e le materie prime. La quota può arrivare al 50% se il progetto soddisfa determinate condizioni⁴⁷.

Il regolamento ASAP elenca diversi aspetti su cui intervenire, tra cui: ottimizzazione, espansione, ammodernamento, potenziamento o riconversione delle capacità produttive esistenti o creazione di nuove capacità produttive in relazione ai prodotti della difesa; creazione di partenariati industriali transfrontalieri; collaudo e ricondizionamento dei prodotti della difesa; formazione, riqualificazione o aggiornamento del personale⁴⁸.

Criticità

Nonostante i diversi aspetti positivi descritti, l'ASAP ravvisa delle criticità, di cui due in particolare. Da un lato vi è la dotazione finanziaria che, con circa 250 milioni di euro all'anno, non sembra essere sufficiente per soddisfare tutte le ambizioni proposte dall'ASAP. La cifra è infatti decisamente inferiore ad altre iniziative europee, come i quasi 8 miliardi di euro dell'EDF.

Dall'altro lato vi è l'esclusione dell'articolo 14(2) dalla sua proposta originale di maggio 2023⁴⁹, che avrebbe consentito alla Commissione di imporre la produzione di materiale militare a imprese private. Questo meccanismo, controverso per le sue implicazioni sulla libertà d'impresa e i diritti di proprietà, avrebbe potuto garantire all'Europa una capacità di reazione rapida in situazioni di crisi, analogamente al modello del Defence Production Act statunitense che dà ampia autorità all'esecutivo di comandare la produzione di materiale necessario alla difesa nazionale. La rimozione di tale disposizione limita la capacità di ASAP di rispondere efficacemente alle esigenze di sicurezza, evidenziando un conflitto tra la necessità di intervento diretto e la

⁴⁵ Federico Fabbrini, "European Defence Union ASAP: The act in support of ammunition production and the development of EU Defence capabilities in response to the war in Ukraine", in *Centro Studi sul Federalismo*, novembre 2023, https://csfederalismo.it/images/2023/Research-Paper/CSF-RP_EU-Defence-Union-ASAP_FFabbrini_Nov2023.pdf.

⁴⁶ Commissione europea, "Regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP) - Sessione informativa", ottobre 2023, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-10/ASAP%20Info%20session%20-%20master%20file_final.pdf.

⁴⁷ Senato della Repubblica, "Legislatura 19^a - Dossier n. 16".

⁴⁸ Federico Fabbrini, "European Defence Union ASAP".

⁴⁹ European Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Atto di sostegno alla produzione di munizioni, 3 maggio 2023, COM(2023) 237, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-05/COM_2023_237_1_EN_ACT.pdf.

tutela dei diritti economici individuali. L'ASAP dimostra, quindi, come il coinvolgimento dell'UE nel complesso industriale militare rimanga limitato⁵⁰.

⁵⁰ Federico Fabbrini, "European Defence Union ASAP".

Capitolo 3 – La PESCO e le iniziative intergovernative UE

Alessandro Marrone e Gaia Ravazzolo⁵¹

3.1 Capability Development Plan (CDP)

Descrizione

Il Capability Development Plan (CDP) rappresenta il piano di riferimento europeo per lo sviluppo di capacità militari in UE. I CDP vengono elaborati sin dal 2008 dall'EDA, che coopera in merito con EU Military Committee (EUMC) e Military Staff (EUMS). Il CDP è dunque il prodotto delle istituzioni UE che esprimono la voce militare all'interno dell'ecosistema istituzionale dell'Unione, in stretto raccordo con i Ministeri della difesa dei Paesi membri.

Il CDP si basa sull'analisi delle principali sfide e minacce che le forze armate europee dovranno affrontare, tenendo conto delle carenze di capacità militari per la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), delle considerazioni tratte dalle missioni militari dell'Unione, così come dei *trend* tecnologici e dei piani di difesa dei Paesi membri⁵². L'ultimo aggiornamento "2023 EU Capability Development Priorities" è il prodotto di una riflessione sui significativi cambiamenti dettati dall'invasione russa dell'Ucraina, in linea con lo Strategic Compass adottato dagli stati membri nel 2022⁵³. Il documento indica 22 priorità (rispetto alle 38 del 2018): 14 suddivise nei cinque domini operativi (terrestre, aereo, marittimo, cibernetico e spaziale) e otto raggruppate sotto la categoria di fattori abilitanti strategici e moltiplicatori di forza⁵⁴. L'EDA è incaricata di gestire le attività legate all'attuazione pratica di queste priorità⁵⁵. Nel tempo si è costruito un certo dialogo tra il processo di revisione del CDP ed il NATO Defence Planning Process, in linea con le Dichiarazioni congiunte sulla partnership strategica firmate dai vertici dell'Unione e dell'alleanza atlantica nel 2016⁵⁶, 2018⁵⁷ e 2022⁵⁸.

⁵¹ L'autrice ringrazia Ilenia Bruseghello, intern nel Programma Difesa IAI, per il supporto nell'elaborazione di questo capitolo.

⁵² EDA, "Capabilities Development Plan", <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>.

⁵³ European External Action Service, "A Strategic Compass for Security and Defence", 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

⁵⁴ Gli abilitatori strategici includono inoltre la dominanza sullo spettro elettromagnetico, la persistente e resiliente C4ISTAR, la mobilità militare, la protezione delle infrastrutture critiche, la logistica sostenibile, il supporto medico e la difesa chimica, biologica, radiologica e nucleare. EDA, "Capabilities Development Plan".

⁵⁵ European Council, "EU Defence Ministers agree to prioritise 22 military capabilities to bolster European armed forces", 30 novembre 2023, <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/11/14/eu-defence-ministers-agree-to-prioritise-22-military-capabilities-to-bolster-european-armed-forces#>.

⁵⁶ NATO, "Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization", luglio 2016, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf

⁵⁷ NATO, "Joint Declaration on EU-NATO Cooperation", luglio 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm.

⁵⁸ NATO, "Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary general of the North Atlantic Treaty Organization", gennaio 2023, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/1/pdf/230110-eu-nato-joint-declaration.pdf.

Obiettivi

L'obiettivo del CDP è triplice. In primo luogo, come affermato dal documento 2023, assicurare in generale un livello adeguato di preparazione delle forze armate europee, affinché siano "pronte"⁵⁹: agili, resilienti, innovative, bilanciate, incisive e integrate⁶⁰. In secondo luogo, aumentare la coerenza tra le pianificazioni nazionali della difesa. Ultimo, ma non per importanza, incoraggiare la cooperazione europea esaminando insieme le future esigenze operative e definendo priorità comuni di sviluppo delle capacità militari.

In definitiva, il CDP fornisce un orientamento di massima agli Stati membri e alle istituzioni UE in merito alle priorità quanto a sviluppo di capacità militari e cooperazione, e contribuisce a indirizzare le attività correnti e future dell'UE in materia di difesa⁶¹ incluse PESCO e, in misura minore, EDF.

La prospettiva di medio-lungo periodo del CDP permette di analizzare le tendenze che caratterizzano la complessa macchina della difesa europea, e di anticipare opportunità cooperative su capacità non ancora sviluppate pienamente a livello nazionale.

Risvolti industriali

Il CDP ha un grande potenziale per quanto riguarda il mercato e l'industria europea della difesa. Se fosse pienamente fatto proprio dagli Stati membri, porterebbe ad una convergenza delle pianificazioni nazionali, dello sviluppo capacitivo e dei requisiti, consolidando fortemente la domanda tra i 27 Stati UE. Ciò a sua volta darebbe una chiara indicazione alle industrie europee rispetto ai settori in cui investire, porterebbe alla standardizzazione dei prodotti ed economie di scala nella produzione, favorendo al contempo programmi cooperativi di *procurement*, con un effetto benefico di riduzione dell'attuale frammentazione del mercato.

Criticità

Al di là delle dichiarazioni ufficiali, il CDP non è in realtà preso in seria considerazione dalle principali forze armate europee. La pianificazione militare avviene prevalentemente a livello nazionale, e l'unico riferimento multilaterale davvero significativo per 23 Stati membri dell'UE parte dell'Alleanza Atlantica⁶² è il NATO Defence Planning Process. Quest'ultimo però pone gli obiettivi in termini di capacità militari da predisporre per i compiti chiave NATO – *in primis* deterrenza e difesa collettiva⁶³ – senza tuttavia portare a una convergenza tra le forze armate alleate in termini di requisiti. Ciò è comprensibile, anche considerando le differenze tra gli Stati Uniti e gli altri 31 alleati, ma non aiuta a risolvere il problema della frammentazione del mercato europeo della difesa.

⁵⁹ Suggerimento: "Vedasi" anziché "See" dato che il documento è interamente in italiano. See motto: "To be ready".

⁶⁰ Ibid, p.4-5.

⁶¹ EDA, "Capabilities Development Plan", <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>.

⁶² Tutti tranne Austria, Cipro, Irlanda, e Malta.

⁶³ Si veda al riguardo lo Strategic Concept 2022 della NATO.

Purtroppo, il CDP rimane quindi un documento in larga parte non attuato, e per certi versi vago in quanto gli stati membri tendono a negoziare il minimo comun denominatore per salvaguardare la sovranità nazionale sul proprio strumento militare. Ad esempio, il CDP 2023 non fornisce indicazioni precise quanto agli investimenti nelle priorità condivise, nonostante il forte rischio che l'aumento dei bilanci della difesa *post* invasione russa dell'Ucraina finisca in acquisti nazionali da fornitori extra-UE⁶⁴. L'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea Joseph Borrell ha sottolineato l'importanza di tradurre in progetti concreti le 22 priorità individuate nel Capabilities Development Plan 2023⁶⁵, ma il suo resta un auspicio e non una decisione militarmente o politicamente vincolante. Inoltre, il CDP non dispone di alcuna leva finanziaria, diretta o indiretta, per indirizzare gli stati membri verso le priorità che identifica. Nel complesso, il CDP ha avuto finora un impatto marginale sul mercato e l'industria europea della difesa.

Raccomandazioni

Al fine di contribuire maggiormente alla convergenza dello sviluppo capacitivo delle forze armate europee, e quindi a progetti congiunti di acquisizione di prodotti forniti dalla base industriale UE, le priorità del CDP dovrebbero diventare il punto di riferimento nella allocazione dei fondi sia dell'EDF, sia dell'European Defence Investment Programme (EDIP). Solo l'aggiunta di una leva finanziaria significativa darà maggiore rilevanza a livello nazionale a ciò che gli stati membri concordano a livello europeo.

3.2 Coordinated Annual Review on Defence (CARD)

Descrizione

La Coordinated Annual Review on Defence (CARD) è il rapporto elaborato dall'EDA – tramite un dialogo bilaterale con ogni Paese UE – che fornisce circa ogni due anni una visione d'insieme sulle capacità militari dei 27 Paesi membri⁶⁶, sulle attività di acquisizione, ricerca e sviluppo in corso e, in misura minore, sulla base industriale europea. L'ultima CARD risale a novembre 2022 ed è stata drasticamente influenzata dalla pandemia COVID-19 e dallo scoppio della guerra in Ucraina. Il documento infatti riporta la necessità per i Paesi europei di prepararsi ad un conflitto militare su larga scala che coinvolga un avversario alla pari. Oltre a citare i traguardi raggiunti dagli stati membri in termini di sviluppo di capacità militari e quali elementi debbano invece essere migliorati, la CARD invita ad un uso più sinergico degli strumenti di prioritizzazione predisposti dall'UE, *in primis* il suddetto CDP, per perseguire obiettivi concreti per le forze armate nazionali.

⁶⁴ Si veda al riguardo, tra gli altri, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/opinion/to-face-the-russian-threat-europeans-need-to-spend-together-not-side-by-side/>.

⁶⁵ Aurélie Pugnet, "L'UE Rivede Le Priorità Di Sviluppo Delle Capacità Di Difesa Alla Luce Della Guerra In Ucraina", in *EURACTIV*, 14 novembre 2023, <https://euractiv.it/section/mondo/news/lue-rivede-le-priorita-di-sviluppo-delle-capacita-di-difesa-alla-luce-della-guerra-in-ucraina/>.

⁶⁶ EDA, "Coordinated Annual Review on Defence", [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)).

Nel preparare la CARD, l'EDA raccoglie i dati forniti dagli stati membri e collabora con l'EUMS. In seguito, coerentemente con il NATO Defence Planning Process, l'Agenzia conduce dialoghi bilaterali con i Ministeri della difesa per convalidare, integrare e completare le informazioni ricevute. I risultati vengono analizzati per identificare i *trend* quanto a pianificazione militare e investimenti, l'attuazione delle priorità indicate nel CDP e le opportunità di cooperazione. Su questa base, l'EDA produce due documenti. Da un lato la Card Aggregated Analysis che, con la presentazione dei risultati aggregati, fornisce una panoramica sui *trend* e le opportunità di collaborazione, tenendo conto delle opinioni degli stati membri espresse nel corso dei dialoghi bilaterali. E dall'altro il CARD Report, contenente messaggi politici chiave derivati dal documento precedente e raccomandazioni per realizzare progetti di collaborazione.

Obiettivi

In modo complementare al CDP, attraverso una fotografia accurata del panorama esistente e una analisi del suo divenire, la CARD mira a incentivare la trasparenza e uno sviluppo coerente delle capacità militari nazionali. La CARD intende infatti incoraggiare la collaborazione tra Paesi membri proprio sulla base delle specifiche realtà e priorità nazionali esistenti, fungendo da apripista per progetti di ricerca congiunti e lo sviluppo collaborativo di nuovi assetti in ambito PESCO, EDF, o in altri contesti a livello bilaterale o multilaterale.

Risvolti industriali

La CARD, similmente al CDP, ha un grande potenziale inespresso per quanto riguarda il mercato e l'industria europea della difesa. Fotografando e analizzando con accuratezza le capacità militari esistenti e in cantiere, fornisce infatti lo stato dell'arte sulla cui base gli stati membri agiscono generando la domanda nel mercato europeo. La mole di informazioni e dati presentata dalla CARD agli stati membri crea una conoscenza reciproca che dovrebbe incentivare la cooperazione in termini di *procurement* e quindi industriale.

Criticità

Purtroppo, come avviene per il CDP, la CARD non è un documento legalmente o politicamente vincolante, e non ha un impatto significativo sulle scelte degli stati membri. Ad esempio, spesso la consapevolezza di lacune comuni acquisita grazie al documento non è sufficiente per indurre a cooperazioni per colmarle; sebbene in linea, collaborare sarebbe il modo più efficace ed efficiente per farlo.

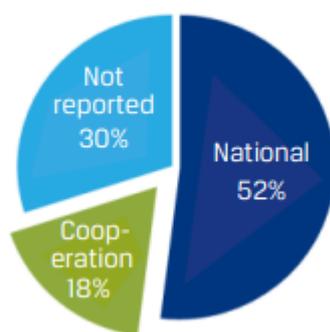
Guardando ai dati aggregati, risulta che la spesa europea nella difesa abbia visto una continua crescita negli ultimi otto anni, registrando un aumento di circa il 6% dal 2020 al 2021, fino ad arrivare ai 240 miliardi di euro nel 2022. Un dato che si stima crescerà ancora, con ulteriori 70 miliardi di euro entro il 2025⁶⁷. La CARD, tuttavia, evidenzia al contempo un chiaro rischio di frazionamento su base nazionale della spesa per la difesa

⁶⁷ EDA, "Defence data 2022. Key findings and analysis", 2023, https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2022-eda_defencedata_web.pdf

nel breve e lungo termine, rafforzato dalle scelte degli Stati membri verso acquisti di sistemi già disponibili da fornitori extra-UE. I dati mostrano infatti come la percentuale di *budget* allocata in progetti comuni sia leggermente diminuita negli ultimi anni, con soltanto il 18% di tutti gli investimenti in programmi di difesa condotti in cooperazione (nel precedente ciclo CARD la percentuale era del 19%)⁶⁸. Il rapporto CARD di novembre 2022 riportava che “la pianificazione della difesa continua a essere fatta per lo più in isolamento e (...) gli Stati membri rimangono poco convinti dai progetti di cooperazione europea”, confermando che “la collaborazione rimane l’eccezione piuttosto che la regola”⁶⁹.

Defence Cooperation remains the exception

Only **18%** of all investment in defence programmes is conducted in cooperation



Main drivers ✓

- national industrial benefits
- consolidation of strategic partnerships
- cost savings and
- increasing operational output

Main impediments ✗

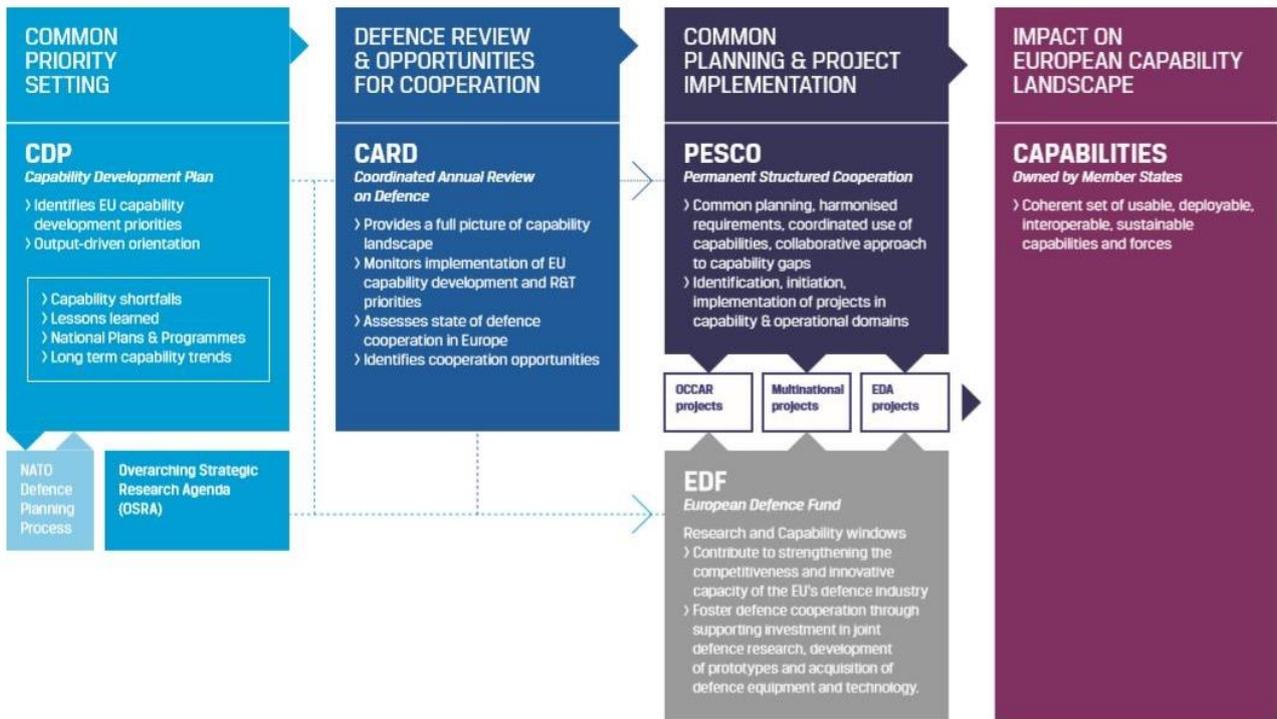
- complex legislation
- pressing timelines
- lack of budget or
- qualified personnel

La successiva infografica tratta da documenti EDA presenta un quadro di insieme delle iniziative UE quanto allo sviluppo delle forze armate nazionali. La *ratio* del grafico è di enfatizzare il ruolo del CDP come base per impostare delle priorità comuni, e della CARD quale punto di partenza per identificare le opportunità di cooperazione, ponendo in modo lineare la PESCO come passo ulteriore per pianificazione e attuazione di progetti comuni. Nello spirito UE-centrico, viene data inoltre poca rilevanza grafica al NATO Defence Planning Process che è invece ben più importante per gli stati membri.

⁶⁸ EDA, “2022 Coordinated Annual Review On Defence Report”, novembre 2022, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf>.

⁶⁹ Aurélie Pugnet, “PESCO: la più ambiziosa iniziativa di cooperazione UE nella difesa fatica a mostrare segni di vita”, in *EURACTIV*, 19 maggio 2023, <https://euractiv.it/section/futuro-delleuropa/news/pesco-la-piu-ambiziosa-iniziativa-di-cooperazione-ue-nella-difesa-fatica-a-mostrare-a-segni-di-vita/>.

A coherent approach from priorities to impact



Raccomandazioni

Similmente al CDP, per incentivare la convergenza delle forze armate europee e progetti comuni di *procurement*, le analisi fornite dalla CARD dovrebbero essere un punto di riferimento per i programmi di lavoro e l'allocazione dei fondi EDF ed EDIF, così da fare leva sulle rispettive leve finanziarie.

3.3 – Permanent Structured Cooperation (PESCO)

Gaia Ravazzolo e Alessandro Marrone

Descrizione

La Permanent Structured Cooperation (PESCO) nella difesa è stata istituita con decisione del Consiglio europeo nel 2017 e, ad oggi, conta 26 Stati membri dell'UE⁷⁰. La PESCO offre un quadro giuridico per pianificare e gestire progetti congiunti per lo sviluppo di capacità militari, e al contempo per migliorare la prontezza operativa delle forze, fissando degli impegni legalmente vincolanti per gli stati membri (fino al 2025) quanto a investimenti nella difesa.

La possibilità per gli Stati membri di impegnarsi – su base volontaria – nella PESCO è stata introdotta nel 2009 dall'articolo 42 del Trattato di Lisbona sull'Unione Europea, ma è stata attuata solo otto anni dopo⁷¹. Nel 2017, la notifica congiunta da parte dei Paesi partecipanti all'Alto rappresentante UE ha definito i principi della PESCO, l'elenco di 20⁷² impegni comuni ambiziosi e “più vincolanti”⁷³ che gli Stati membri hanno deciso di assumere, nonché proposte sulla governance dell'iniziativa. Tra i principi concordati dagli Stati partecipanti vi è quello per cui la PESCO dovrebbe fungere da “quadro giuridico europeo ambizioso, vincolante e inclusivo per gli investimenti nella sicurezza e nella difesa del territorio dell'UE e dei suoi cittadini”⁷⁴. Gli Stati membri partecipanti inoltre “considerano una PESCO inclusiva come lo strumento più importante per promuovere la sicurezza e la difesa comuni in un'area in cui sono necessarie maggiore coerenza, continuità, coordinamento e collaborazione”⁷⁵.

La cooperazione tra gli stati europei in materia di difesa non è nuova in quanto tale, ed è stata condotta in diversi formati in passato. La PESCO trae in un certo senso ispirazione da precedenti esperienze e strumenti cercando di superarne alcune criticità, e la lettera del Trattato di Lisbona fissa un livello di ambizione molto elevato. La differenza fondamentale tra la PESCO e altre forme di cooperazione è la natura giuridicamente vincolante degli impegni assunti dagli stati partecipanti. Tuttavia, il processo decisionale rimane nelle mani dei governi nazionali in seno al Consiglio, e la PESCO non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli stati UE. Il Consiglio inoltre è responsabile della direzione politica della PESCO, fornendo raccomandazioni annuali sull'adempimento dei progetti. Gli atti giuridici sono adottati all'unanimità (ad esclusione dell'ingresso di nuovi membri o sospensione della loro adesione), mentre ogni progetto è

⁷⁰ Tutti gli stati membri tranne Malta.

⁷¹ Sull'attuazione della PESCO e la prospettiva italiana si veda al riguardo <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/09/Ares-30.pdf>.

⁷² Permanent Structured Cooperation (PESCO), “Binding Commitments”, <https://www.pesco.europa.eu/binding-commitments/>.

⁷³ Il Trattato stabilisce che “Those Member States whose military capabilities fulfil higher criteria and which have made more binding commitments to one another in this area with a view to the most demanding missions shall establish permanent structured cooperation within the Union framework”. Articolo 42(6) del Trattato di Lisbona sull'Unione europea (TUE) il cui testo è disponibile al link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

⁷⁴ European Council, “Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy”, <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>.

⁷⁵ Idem.

gestito dai suoi membri, sotto la supervisione stessa del Consiglio⁷⁶. A supervisionare l'intero processo PESCO vi è l'Alto rappresentante UE, a cui spetterà effettuare la revisione annuale degli impegni vincolanti assunti dai diversi governi degli Stati membri⁷⁷.

Il segretariato della PESCO, di cui fanno parte EEAS, EDA ed EUMS, funge da piattaforma nella quale gli stati partecipanti possono identificare, valutare e consolidare possibili progetti per assicurarsi che rispondano alle lacune e priorità identificate nel CDP. L'EDA facilita e sostiene anche l'attuazione dei progetti PESCO, su richiesta degli stati membri, e garantisce che non vi siano duplicazioni di sforzi, anche con la NATO. Inoltre, svolge un ruolo di primo piano nella valutazione annuale del rispetto degli impegni presi e del contributo dei Paesi partecipanti alla PESCO. I progetti PESCO sono aperti, a determinate condizioni, alla partecipazione di stati non-UE, che però non partecipano alla *governance* complessiva dell'iniziativa⁷⁸.

Obiettivi

La PESCO è dunque uno strumento europeo per pianificare, sviluppare e investire in modo congiunto su capacità condivise, tramite progetti volti a migliorare la prontezza operativa e lo stesso contributo delle forze armate nei diversi teatri e contesti internazionali (compresi NATO, ONU e operazioni bilaterali)⁷⁹. Così gli stati membri mirano a creare uno spettro completo di capacità militari europee più coerente, sostenendo le missioni UE⁸⁰ e in generale la capacità europea di agire come fornitore di sicurezza, e puntando a massimizzare l'efficacia della spesa per la difesa. Infine, la PESCO dovrebbe inoltre creare sinergie con altri strumenti quali CARD ed EDF.

I già citati venti impegni "più vincolanti" per progredire verso una maggiore cooperazione e integrazione in ambito militare hanno diversa natura. Alcuni sono strettamente connessi alla spesa, quali l'aumento al 20% della quota del bilancio della difesa dedicata agli investimenti, e di quella per ricerca e tecnologia (R&T). Altri impegni sono invece più orientati all'armonizzazione degli apparati di difesa, promuovendo l'elaborazione di requisiti armonizzati, oppure a migliorare l'interoperabilità e la dispiegabilità delle forze, tramite *standard* tecnici e operativi comuni delle forze armate o la semplificazione del trasporto transfrontaliero di assetti militari attraverso gli stati UE⁸¹.

Per facilitare il monitoraggio delle attività PESCO, ciascun Stato membro partecipante presenta ogni anno il proprio Piano nazionale di attuazione (National Implementation Plan, NIP), informando sui progressi compiuti

⁷⁶ European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation – PESCO", maggio 2023, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/PESCO-Deepening-defence-cooperation.pdf>.

⁷⁷ Finabel, "Behind PESCO. The past and the future...", in *Finabel Food for thought paper*, dicembre 2018, <https://finabel.org/behind-pesco-the-past-and-future-2018/>.

⁷⁸ L'unico caso finora è il progetto sulla mobilità militare in Europa, cui partecipano anche Canada, Norvegia, Regno Unito e Stati Uniti. <https://www.archivio-affarinternazionali.it/archivio/2021/05/se-gli-stati-uniti-aderiscono-alla-difesa-europea/>.

⁷⁹ EDA, "Permanent Structured Cooperation (PESCO)", [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/permanent-structured-cooperation-(PESCO)).

⁸⁰ Lucie Béraud-Sudreau, Yvonne-Stefania Efstathiou, Conor Hannigan, "Keeping the momentum in European defence collaboration: an early assessment of PESCO implementation", in *IJSS*, maggio 2019, <https://www.ijss.org/research-paper//2019/05/pesco>.

⁸¹ Permanent Structured Cooperation (PESCO), "Binding Commitments".

e i piani nazionali. Tale piano ogni due anni è accompagnato da una dichiarazione politica, in cui i Paesi illustrano i principali risultati e priorità (le prime dichiarazioni di questo tipo sono state presentate nel 2022)⁸².

Progetti

I progetti PESCO si concentrano sia sullo sviluppo di capacità e mezzi, sia sugli aspetti operativi per sostenere le missioni militari UE. Al 2024, i progetti avviati in seno alla PESCO sono 68⁸³ e si concentrano a largo spettro sui domini operativi tradizionali (terrestre, aereo, marittimo) così come sul *cyber* e in misura minore sullo spazio. La quinta e ultima ondata di progetti ne ha visti 11 adottati a maggio 2023. La raccomandazione⁸⁴ adottata nel 2022 dal Consiglio stabilisce inoltre che, nel caso in cui i partecipanti al progetto riconoscano l'impossibilità di raggiungere gli esiti previsti dai piani, è necessario che tali progetti vengano rinnovati o terminati, così da mantenere la credibilità della PESCO stessa. Pochissimi progetti sono stati chiusi nel tempo, ma molti di quelli attualmente in corso purtroppo vanno avanti piuttosto lentamente e con scarsi investimenti da parte dei Paesi partecipanti.

Gli stati membri partecipano ai progetti PESCO a geometria variabile, in base alle preferenze e scelte nazionali compiute dal 2017 in poi. La Francia è il Paese presente in più progetti (57), seguito da Italia (36), Spagna (31), Germania (27) e Grecia (18). Parigi guida 17 progetti, Roma 13, Berlino 11, Atene 6 e Madrid 5.

La collaborazione tra gli Stati membri dell'UE partecipanti dovrebbe essere gradualmente spostata da progetti isolati ad attività di cooperazione più pianificate, con lo scopo di creare un panorama di capacità europee più coerente e adatto alle missioni più impegnative. Secondariamente, la PESCO nell'architettura della difesa europea integra, inoltre, la CARD e l'EDF⁸⁵.

Risvolti industriali

Diversi progetti PESCO hanno concreti risvolti industriali, in quando gli stati membri si accordano sulla acquisizione congiunta di determinati assetti ed anche sul consorzio di industrie che dovrà svilupparli e produrli, compresa la leadership industriale e le linee guida sulla ripartizione del lavoro e degli investimenti.

Tra i progetti più significativi per il procurement e le industrie europee spicca l'European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems (MALE RPAS, anche noto come Eurodrone). Il progetto, adottato dalla PESCO nel 2018, coinvolge Francia, Germania, Italia, Repubblica Ceca e Spagna, e punta ad una capacità militare europea di nuova concezione, da sviluppare entro il 2030, fondata su sistemi aerei a pilotaggio remoto con impiego in diverse aree⁸⁶.

⁸² European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation – PESCO".

⁸³ Permanent Structured Cooperation (PESCO), "Member States Driven", <https://www.pesco.europa.eu/>.

⁸⁴ PESCO Publications Office, "Council Recommendation of 14 November 2022 assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of the permanent structured cooperation (PESCO)", 15 novembre 2022, <https://www.pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2022/11/Council-Recommendation-Progress-made-by-pMS-to-fulfil-commitments-undertaken-in-PESCO.pdf>.

⁸⁵ Permanent Structured Cooperation (PESCO), "About", <https://www.pesco.europa.eu/about/>.

⁸⁶ Si veda al riguardo "The European Context", in <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/above-and-beyond-state-art-uncrewed-combat-aerial-systems-and-future-perspectives>.

L'European Patrol Corvette (EPC), lanciato dalla PESCO nel 2019, mira invece a progettare e sviluppare il prototipo per una nuova classe di corvette, e vede la partecipazione di Francia, Grecia, Italia, Romania e Spagna, con un interessamento anche da Danimarca e Norvegia. I partecipanti al progetto definiscono i requisiti per questa nuova nave da combattimento di superficie di seconda linea (circa 110 metri di lunghezza e un peso di 3000 tonnellate), in grado di sostituire in un prossimo futuro diverse navi attualmente in servizio, dai pattugliatori alle fregate leggere.

Vi è poi il progetto Timely Warning and Interception with Space-based Theater surveillance (TWISTER), lanciato nel 2019 da Francia, Germania, Italia, Olanda e Spagna. È volto entro il 2030 a rafforzare la propria capacità di tracciare con sensori satellitari i missili balistici a corto e medio raggio, così come veicoli ipersonici e missili da crociera ad alta velocità⁸⁷.

Inoltre la PESCO ha funzionato spesso da incubatore per progetti che poi hanno beneficiato di finanziamenti UE, prima con l'EDIDP⁸⁸ e poi con EDF. Ad esempio, Euromale ha ricevuto un finanziamento di 100 milioni di euro nel 2021⁸⁹, mentre EPC di 87 milioni per la prima fase del progetto dal bando EDF 2021⁹⁰. Spesso, progetti già negoziati e consolidati in ambito PESCO si dimostrano candidature più forti, in termini politici, militari e industriali, nei bandi competitivi EDF. Inoltre, poiché i progetti PESCO beneficiano di una maggiorazione del 10% del finanziamento erogabile dal fondo europeo⁹¹, vi è un chiaro incentivo per i Paesi partecipanti ai progetti PESCO a far candidare i rispettivi consorzi industriali nelle relative gare in ambito EDF.

Criticità

Il Trattato di Lisbona disegnava una PESCO ambiziosa e composta da pochi stati membri in grado, politicamente e operativamente, di svolgere le missioni militari più impegnative ed integrarsi verso standard più elevati. La sua realizzazione inclusiva ne ha annacquato le ambizioni, l'incisività e la portata, riflettendo la forte eterogeneità quanto a forze armate, investimenti, e operazioni di ben 26 stati membri. L'articolazione in progetti a geometria variabile ha garantito una certa flessibilità ai singoli stati di avviare cooperazioni *ad hoc* dove e quando vi è una convergenza di interessi, ma ha anche aumentato la frammentazione e complessità dell'iniziativa.

A distanza di più di sei anni dal suo lancio, è difficile valutare quali risultati concreti abbia raggiunto la PESCO. Gli impegni vincolanti presi dagli stati firmatari in alcuni casi non sono stati rispettati, ad esempio quanto a livello di spesa militare. Quanto ai progetti, la maggior parte hanno tempi lunghi per la loro attuazione e vi

⁸⁷ Si veda al riguardo <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/le-capacita-missilistiche-ipersoniche-stato-dellarte-e-implicazioni-litalia>.

⁸⁸ Edouard Simon e Alessandro Marrone, *LINKING PESCO and EDF: Institutional Mechanisms and Political Choices*, in *IRIS France*, aprile 2021, p. 14, <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/05/66-Report-PESCO-EDF-April-2021.pdf>.

⁸⁹ Stefano Pioppi, "Decolla l'EuroDrone. Ecco il contratto per lo sviluppo", in *Formiche*, 15 luglio 2021, <https://formiche.net/2021/07/eurodrone-contratti-essor/>.

⁹⁰ Tim Martin, "Shipbuilding synergies: OCCAR launches first phase of European Patrol Corvette project", in *Breaking Defense*, 26 ottobre 2023, <https://breakingdefense.com/2023/10/shipbuilding-synergies-occar-launches-first-phase-of-european-patrol-corvette-project/#:~:text=A%20total%20budget%20of%20%E2%82%AC,%2C%20Denmark%2C%20Greece%20and%20Norway>.

⁹¹ Edouard Simon e Alessandro Marrone, "LINKING PESCO and EDF".

sono poche informazioni al riguardo, il che rende una loro valutazione prematura. Inoltre, i progetti non legati a programmi di acquisizione di assetti hanno tempistiche meno chiare e sono spesso aleatori.

Di certo, si può dire che non vi sia stata finora una piena corrispondenza tra i progetti lanciati, il CDP e la CARD, e quindi che le attività PESCO non stiano colmando le lacune più urgenti identificate dagli stati membri in ambito UE. Inoltre, alcuni dei principali programmi di *procurement* in Europa, tra cui ad esempio il *main ground combat system* franco-tedesco cui è interessata anche l'Italia, si svolgono fuori dal quadro PESCO.

Di fatto, quest'ultima ha dato un contributo limitato quanto a progetti congiunti con significativi risvolti industriali. A guardare il bicchiere mezzo pieno, si può affermare che l'esistenza della PESCO fornisce comunque uno strumento politico, militare e giuridico inserito nel quadro istituzionale UE, che gli stati membri possono sfruttare in ogni ondata periodica di progetti per investire insieme tramite iniziative significative in termini di *procurement*. I progetti citati – Euromale, EPC e TWISTER – rappresentano inoltre degli elementi positivi nei rispettivi settori, e altri ve ne sono sebbene di portata minore.

A guardare il bicchiere mezzo vuoto, non si può tacere il fatto che la PESCO sia stata attuata in modo molto meno ambizioso di quanto stabilito dalla lettera e spirito del Trattato di Lisbona. Questo difetto originario nella sua realizzazione è un dato strutturale, che continuerà a limitarne effetti ed efficacia quanto a sviluppo congiunto di capacità militari, e quindi impatto sul mercato ed industria della difesa. Come nel caso di altre iniziative intergovernative quali CDP e CARD, la variabile fondamentale è e resterà la volontà dei governi nazionali di investire o no in termini politici, militari e industriali nella PESCO, e in particolare nei suoi progetti attuali e futuri. In particolare per l'Italia, le sfide strutturali derivanti dal suo sistema decisionale e politico possono ritardare e/o limitare la capacità dei rappresentanti nazionali di agire in modo coordinato e unitario⁹² anche in ambito PESCO.

Raccomandazioni

Gli Stati membri e l'EDA, in qualità di segretariato, dovrebbero razionalizzare i progetti PESCO (quantitativamente e qualitativamente), chiudendo quelli in cui non si è investito finora e concentrandosi nuovamente sulle capacità ritenute chiave alla luce dell'invasione russa dell'Ucraina. Al tempo stesso, i futuri progetti PESCO dovrebbero allinearsi sempre più alle priorità dell'UE stabilite dalla Bussola Strategica, dal CDP⁹³, e dal NATO Defence Planning Process che resta il punto di riferimento esterno principale per la pianificazione delle forze armate europee. Ciò renderebbe l'iniziativa più rilevante per la programmazione ed il *procurement* nazionale, e quindi il coinvolgimento dell'EDTIB.

I progetti di ricerca e sviluppo PESCO ammissibili per i finanziamenti EDF sono quelli su cui puntare maggiormente, in modo da aiutare la prima a beneficiare degli utili incentivi del secondo, e da fornire una spinta in termini di investimenti economici per la realizzazione dei progetti stessi. Similmente, bisognerà legare la produzione congiunta di assetti sviluppati nei progetti PESCO al co-finanziamento che avverrà tramite l'EDIP attualmente in fase di negoziazione. Al tempo stesso, bisogna esentare i progetti PESCO dall'autorizzazione all'esportazione intra-UE di componenti e prodotti per le forze armate, facendone così un veicolo di integrazione dei mercati nazionali della difesa.

⁹² Karolina Muti, "Più forti insieme - Italia: Un cavallo di battaglia debole nella corsa alla sicurezza e alla difesa europea", cit.

⁹³ Edouard Simon e Alessandro Marrone, "Linking PESCO and EDF".

Infine, l'Italia deve investire sul coordinamento con Francia, Germania e Spagna nel formato PESCO4, in modo trasversale sui progetti, sia sugli aspetti di sviluppo capacitivo che su quelli di prontezza operativa, e sulla governance dell'iniziativa, stabilendo di fatto un'avanguardia che proceda rapidamente a livelli maggiori di cooperazione e integrazione come previsto dal Trattato di Lisbona. Ciò avrebbe risvolti positivi dal punto di vista industriale, essendo l'EDTIB localizzata principalmente in questi quattro Paesi che rappresentano i maggiori bilanci militari dell'UE.

Capitolo 4 – European Defence Investment Strategy (EDIS)

Alessandro Marrone

4.1 Descrizione

La European Defence Industrial Strategy (EDIS) è stata pubblicata dalla Commissione Europea e dall'Alto Rappresentante il 5 marzo 2024. Comprende anche la proposta di istituire un European Defence Industrial Programme (EDIP), con un proprio regolamento e bilancio similmente a quanto avviene per l'EDF. La Strategia verrà ora negoziata con gli stati membri ed il Parlamento europeo, per essere adottata definitivamente dall'UE, anche a causa delle prossime elezioni europee, nel 2025.

4.2 Obiettivi

L'obiettivo principale, alla luce della guerra russa in Ucraina, è aumentare la prontezza ("readiness") militare e industriale della difesa UE nel proteggere i propri cittadini e l'integrità del suo territorio⁹⁴. Prontezza intesa come capacità di agire di fronte a crisi, investire nelle necessarie tecnologie e mezzi, e lavorare insieme ai partner per raggiungere obiettivi comuni⁹⁵. La Strategia si concentra sul pilastro industriale della difesa UE, al fine di indurre gli stati membri a investire nella difesa "di più, meglio, insieme ed in modo europeo", in modo da avere una industria europea più reattiva e resiliente, e con una migliore sicurezza degli approvvigionamenti.

4.3 Risvolti industriali

I risvolti industriali del documento sono ovviamente molteplici. La Strategia mette sul piatto ulteriori 1,5 miliardi di euro entro il 2027, tramite il suddetto EDIP, volti a finanziare acquisizioni congiunte da parte degli stati membri che rimarranno gli unici proprietari dei mezzi prodotti: si rispetta così la sovranità nazionale nel campo della difesa, ma si istituzionalizza e allarga il superamento del tabù sull'acquisto congiunto con bilancio comunitario di sistemi d'arma, iniziato nel 2023 con ASAP ed EDIRPA.

Lo stanziamento di 1,5 miliardi è molto modesto rispetto alle ambizioni iniziali, tuttavia, come in altri casi nella storia recente delle politiche UE in questo campo, la Commissione procede gradualmente per definire le normative, testare i meccanismi e preparare il terreno ad interventi più ambiziosi, e la Strategia pone

⁹⁴ European Commission, "First ever defence industrial strategy and a new defence industry programme to enhance Europe's readiness and security", 5 marzo 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1321.

⁹⁵ Tale definizione di "prontezza" ricalca gli obiettivi della Bussola Strategica UE 2022, evitando di parlare di "autonomia strategica" dell'Unione, ma riprendendone sostanzialmente la sostanza.

esplicitamente l'obiettivo di un finanziamento EDIP molto più corposo nel prossimo quadro finanziario 2028-2035⁹⁶.

Il documento introduce una serie di nuovi strumenti, tra i quali alcuni potenzialmente molto rilevanti, la cui efficacia andrà valutata caso per caso.

1. Structure for European Armament Programme (SEAP). Si tratta di un nuovo strumento giuridico per svolgere programmi cooperativi di acquisizioni, con i seguenti benefici: co-finanziamento attraverso EDIP; esenzione IVA; procedure *standard* per la gestione del *procurement*.
2. Un finanziamento *ad hoc* per costituire riserve strategiche di prodotti da tenere pronte in caso di crisi, ampliando così la capacità produttiva e le economie di scala.
3. Compensazione dei “costi finanziari associati alla complessità della cooperazione”⁹⁷, riferiti tendenzialmente ai costi amministrativi per gli stati membri nel partecipare a programmi cooperativi: a volte un onere burocratico che ostacola la volontà politica di cooperare.
4. Fund to Accelerate Defence Supply Chain Transformation (FAST), per agevolare l'accesso al credito delle Piccole e Medie Imprese (PMI) del settore.

Al di là degli strumenti concreti, vi sono altri quattro elementi con importanti risvolti industriali:

1. Il sostegno verso il mutuo riconoscimento delle certificazioni nazionali e la standardizzazione dei requisiti, in modo da ridurre la frammentazione dei mercati nazionali sul lato della domanda; la Commissione intende promuovere l'uso di standard civili o militari come quelli concordati in ambito NATO (Standardization Agreements – STANAGs).
2. La proposta di un regime europeo per la sicurezza degli approvvigionamenti con una serie di garanzie per gli stati membri se acquistano da fornitori UE.
3. La creazione di un catalogo centralizzato dei prodotti sviluppati dall'industria europea della difesa, in modo da aumentare la loro visibilità agli occhi degli stati membri rispetto alle forniture delle aziende non UE⁹⁸, in primis quelle statunitensi che contano su una forte capacità di *marketing*.
4. L'impegno a considerare l'importanza dell'industria europea della difesa nelle altre politiche UE su temi quali l'ambiente, l'energia, la sostenibilità e la finanza etica. Ad esempio, la Strategia invita la Banca Europea per gli Investimenti a cambiare entro il 2024 la propria politica sui prestiti per concederli anche all'industria della difesa, con benefici concreti e un potenziale effetto a catena su altri investitori.

Da ultimo ma non per importanza, la Strategia prevede l'istituzione di un “Board” consultivo tra stati membri, Alto Rappresentante e Commissione, che sarà presieduto solo da quest'ultima quando si tratta di gestire l'EDIP e i suoi finanziamenti. La gestione di EDIP da parte del Board comprende anche una nuova funzione di programmazione del *procurement*, incluse le priorità per i finanziamenti UE e il coordinamento dei piani degli stati membri⁹⁹: funzione che finora è stata svolta dagli stati membri, e condivisa solo limitatamente in ambito EDA. Secondo la Strategia, la nuova funzione di programmazione sarà basata sugli strumenti già esistenti, in primo luogo CDP, CARD e PESCO. Si tratta di un cambio graduale ma strutturale di equilibri e poteri e favore della Commissione, e di determinati Commissari e/o Direzioni Generali, rispetto al quale si inserisce anche il

⁹⁶ Alessandro Marrone, “La Nuova Strategia Industriale Ue per La Difesa”, in *AffarInternazionali*, 7 marzo 2024, www.affarinternazionali.it/la-nuova-strategia-industriale-ue-per-la-difesa/.

⁹⁷ European Commission, “First ever defence industrial strategy and a new defence industry programme to enhance Europe's readiness and security”, p. 9, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1321.

⁹⁸ *Ibid*, p. 13.

⁹⁹ *Ibid*, p. 8.

dibattito su un eventuale Commissario europeo alla difesa nella prossima legislatura, che porti avanti come minimo tutto il portafoglio di politiche industriali UE in questo settore¹⁰⁰. La Strategia istituisce anche un European Defence Industry Group in rappresentanza dell'industria del settore, per agire come interlocutore privilegiato del Board.

4.4 Criticità

Il documento presenta quattro criticità. In primo luogo, la dotazione finanziaria dell'EDIP è troppo ridotta per incidere significativamente sul comportamento degli attori nazionali a favore di programmi cooperativi. Tanto più considerando che il fondo di 1,5 miliardi sarebbe già dovuto andare ad aggiungersi all'EDF.

In secondo luogo, il ruolo assegnato alle forze armate europee nel definire la domanda del mercato della difesa è troppo limitato rispetto alla preponderanza del rapporto tra Commissione e industria¹⁰¹. In particolare, il legame con CDP, CARD e PESCO è troppo debole, e ciò rischia di portare a un programma di investimenti tarato più sui bisogni dell'industria che su quelli delle forze armate. In quest'ottica la Commissione sembra, per altro, voler continuare a ridurre il ruolo di EDA, sostituendosi a livello di competenze e non coinvolgendola nei processi decisionali. I venti anni di esperienze maturate da EDA e la sua natura intergovernativa in un campo delicato come la difesa, potrebbero invece farla diventare un utile strumento nella strategia dell'UE, soprattutto se la sua responsabilità politica fosse condivisa fra l'Alto Rappresentante e l'auspicato nuovo Commissario alla difesa (carica che si può istituire a trattati vigenti).

Terza criticità, la NATO è appena accennata nella Strategia, con considerazioni brevi e timide, nonostante UE e NATO abbiano adottato una nuova dichiarazione congiunta di "partnership strategica" poco più di un anno fa¹⁰². Considerata la centralità del NDPP per la pianificazione militare e lo sviluppo capacitivo di 22 stati membri dell'UE, e più in generale il ruolo dell'Alleanza per la difesa collettiva dell'Europa di fronte alla minaccia russa, l'efficacia stessa della Strategia beneficerebbe da una maggiore considerazione di questo elemento fondamentale nelle scelte di *procurement* europee.

Quarta criticità, la Commissione porta avanti una strategia di integrazione della difesa europea fatta di tasselli che via via vengono aggiunti. La mancanza di una visione complessiva a medio-lungo termine rende a volte confuso il quadro delle priorità ed inevitabili le sovrapposizioni e persino le contrapposizioni nei finanziamenti, soprattutto per la ridotta dimensione finanziaria. Si stima che su un bilancio UE 2020-2027 di circa 1200 miliardi di euro, il settore della difesa ne riceverà circa 15. L'attuale stanziamento di un 1,5 miliardi corrisponderà quindi al 10% di incremento, portando l'impegno finanziario europeo dall'1.2% all'1.3%. In quest'ottica continua a mancare la capacità di interconnettere i diversi strumenti costruiti, e di adeguare i più vecchi all'esperienza maturata e al nuovo livello di ambizione dell'UE che consente di prevederne i più nuovi. Si rischia così di aumentare l'entropia di un sistema di difesa europeo che già ne compromette l'efficienza.

¹⁰⁰ Alessandro Marrone, "La Nuova Strategia Industriale Ue per La Difesa", in *Affarinternazionali*, 7 marzo 2024, <https://www.affarinternazionali.it/la-nuova-strategia-industriale-ue-per-la-difesa/>.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² NATO, "Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization", 10 gennaio 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm.

Capitolo 5 – Conclusioni e Raccomandazioni per l'Italia

Michele Nones e Alessandro Marrone

5.1 Direttiva 2009/43 sui trasferimenti intracomunitari

L'insufficiente semplificazione dei trasferimenti intracomunitari avvenuta finora suggerirebbe un adeguamento dell'attuale normativa. Ad esempio, le PMI sono penalizzate dall'attuale legislazione soprattutto perché non semplifica gli eccessivi e numerosi controlli sul commercio della difesa all'interno dell'UE. La soluzione andrebbe cercata lasciando che i componenti e le tecnologie perdano la loro "identità" nazionale una volta che vengono integrati in apparecchiature più complesse.

Come ipotesi minima si dovrebbe oggi consentire il trasferimento, in deroga alla Direttiva o utilizzando una nuova forma di Autorizzazione globale senza limiti di tempo ed estendibile agli Stati membri acquirenti (in modo da garantirli sulla sicurezza degli approvvigionamenti) di quanto necessario per i programmi di ricerca, sviluppo, industrializzazione, produzione e manutenzione riconosciuti come europei. In questo caso bisognerebbe utilizzare la stessa procedura che dovrebbe essere adottata nell'applicazione della Direttiva 2009/81. Nella stessa ottica, ciò dovrebbe valere anche per i programmi finanziati da EDF e, in futuro, da EDIP.

Come ipotesi massima dovrebbe essere definito un accordo intergovernativo basato sul principio "de minimis", che consenta di assoggettare ad Autorizzazione Generale e/o Autorizzazione Globale tutti i componenti e apparati destinati ad essere integrati e poi esportati da un altro Stato membro a condizione che il loro valore complessivo non superi una determinata soglia (indicativamente potrebbe essere il 15-20% del sistema finale). In questo caso i prodotti trasferiti perderebbero la loro identità nazionale e la responsabilità dell'esportazione ricadrebbe esclusivamente sullo Stato membro che esporta il prodotto finito. Questa procedura favorirebbe una maggiore collaborazione fra le imprese europee premiando la competitività e non la nazionalità del subfornitore. Il rafforzamento del sistema di scambio delle informazioni sulle esportazioni a paesi terzi basato sulla Posizione Comune 2008/944/PESC approvata dal Consiglio Europeo l'8 dicembre 2008, consentirebbe di gettare le basi per una politica comune europea di controllo sulle esportazioni.

5.2 Direttiva 2009/81 su appalti e procurement

Per quanto riguarda la direttiva 2009/81, gli Stati membri faticano ancora ad attuarla nonostante le indicazioni e le raccomandazioni della Commissione. I due problemi principali sono rappresentati dal testo stesso della direttiva, in particolare la parte sulle esclusioni, e dalla prudenza della Commissione nel contestare il suo ampio utilizzo da parte di alcuni Stati membri fino alla Corte di Giustizia Europea. Nel nuovo scenario internazionale ed europeo è indispensabile rivedere l'attuale regolamentazione. Due aspetti in particolare meriterebbero un profondo aggiornamento, riguardo ai programmi europei e l'attività di subappalto.

Il primo riguarda infatti il riconoscimento del carattere “europeo” dei programmi “europei”. Innanzitutto, dovrebbe essere definita una precisa procedura per certificare tale carattere. Una strada percorribile sarebbe quella di attribuire questo compito all’EDA, l’unico organismo UE sufficientemente competente sul piano militare, utilizzando gli strumenti già disponibili: CARD e CDP. Fatto questo, se un programma multinazionale “europeo” risponde ad un’esigenza riconosciuta a livello UE e se la sua logica è inclusiva rispetto agli Stati membri “willing” sul piano politico e militare e “able” sul piano tecnologico e industriale, allora non dovrebbe essere sottoposto ad una regolamentazione che è, invece, volta ad introdurre un livello minimo di competizione fra prodotti nazionali. Di fatto, questi ultimi saranno sempre più spinti verso la parte medio-bassa della complessità tecnologica e industriale. Inoltre, nel caso di un programma sancito come “europeo”, se tutti o alcuni Stati partecipanti decidono di proseguire, dopo le fasi di ricerca e sviluppo, nell’industrializzazione e produzione, i loro acquisti diretti e quelli auspicabili da parte di altri Stati membri dovrebbero essere esonerati dal rispetto della direttiva.

Il secondo aspetto chiave riguarda la necessità di liberalizzare l’attività di subappalto per uscire dalla logica di lacci e laccioli, che contrasta con alcune caratteristiche del mercato della difesa e finisce col danneggiare il passaggio dalla somma di 27 mercati nazionali a un mercato europeo più integrato anche in questo settore. In altre parole, la competitività dell’industria europea della difesa potrebbe essere danneggiata da interventi dirigistici che impongono cambiamenti nella *supply chain* per ragioni politiche, e per evitarli bisogna riformulare integralmente questa parte della direttiva.

L’aggiornamento di entrambe le direttive dovrebbe tenere conto dell’evoluzione del panorama industriale a livello globale e dell’obiettivo di autonomia strategica dell’UE. Nel mercato della difesa, l’Unione dovrebbe favorire la concentrazione industriale in settori ancora troppo frammentati, come la cantieristica navale, i veicoli blindati, i sistemi senza pilota, diversi tipi di apparecchiature elettroniche. La concorrenza si svolge già a livello globale, è sempre più agguerrita e vede penetrare in diversi mercati non solo i giganti statunitensi ma anche quelli cinesi e russi. Pertanto, non vi è alcun rischio significativo di una diminuzione della concorrenza nel mercato della difesa in Europa. Al contrario, il rischio per gli europei è di diventare meno capaci di competere a livello mondiale. La sovranità tecnologica dovrebbe essere perseguita a livello europeo, accettando una crescente interdipendenza degli Stati membri. Ciò porterebbe a una maggiore concentrazione e specializzazione dei produttori nazionali.

Dopo l’aggiornamento delle direttive, sarà fondamentale un migliore controllo della loro applicazione, anche attraverso l’adozione delle necessarie misure esecutive. Ovviamente, per quanto riguarda gli appalti della difesa, tale controllo e applicazione trarrebbero grande beneficio da una legislazione aggiornata più rigida, rigorosa e chiara sulle esclusioni. Una soluzione definitiva sarebbe quella di elaborare un nuovo elenco più dettagliato e limitato di prodotti militari per i quali gli Stati membri possono invocare le esenzioni. Di conseguenza, la Comunicazione interpretativa del 2006 dovrebbe essere aggiornata, anche sulla base dell’esperienza acquisita in oltre un decennio.

In generale, gli sforzi dovrebbero essere diretti a ricollegare meglio le due direttive, al fine di garantire un'effettiva parità di condizioni a livello europeo¹⁰³.

5.3 Regolamento 2019/452 sui Foreign Direct Investments (FDI)

Nel processo di regolamentazione europea vi sono alcuni margini di miglioramento rispetto al controllo degli investimenti esteri diretti.

Il primo riguarda la necessità di aumentare il grado di omogeneità delle normative nazionali. Soprattutto le più vecchie e complesse presentano eccessive differenze che rischiano di costituire un fattore distorsivo nell'attrazione degli investimenti *extra*-UE e di ostacolare una risposta comune nel caso siano coinvolti gruppi transnazionali europei. In quest'ultimo caso, il livello di riservatezza delle informazioni non sembra adatto ad uno scambio di informazioni allargato e dovrebbe essere limitato solo agli Stati membri direttamente coinvolti. La tutela degli interessi collettivi europei potrebbe essere meglio gestita se fosse coinvolto un organismo più specialistico e impostato secondo una logica militare come l'EDA, rispetto ad uno impostato con una logica civile quale la Commissione.

Il secondo limite, affrontabile solo se il primo suddetto viene risolto, riguarda l'esclusione dei controlli quando l'investimento viene fatto da soggetti europei. Il processo di concentrazione dell'industria europea è un'esigenza comune che può essere gestita meglio in una logica antitrust europea (che, a sua volta, deve tener conto delle specificità del mercato militare) più che in una logica di controlli nazionali degli investimenti. In altri termini, il valore del rafforzamento della base tecnologica e industriale europea della difesa dovrebbe avere la priorità sulla tutela degli eventuali pur legittimi interessi nazionali, dietro ai quali però si nascondono spesso interessi prevalentemente protezionistici.

5.4 European Defence Fund (EDF)

L'EDF richiederebbe una strategia più a lungo termine per dare continuità ai programmi di ricerca e sviluppo, la cui durata è inevitabilmente condizionata dalla specifica complessità degli obiettivi perseguiti e dai risultati effettivamente raggiunti. Anche in quest'ottica, oltre che per il valore strategico dell'EDF, l'UE dovrebbe aumentare significativamente la relativa dotazione finanziaria.

Nelle alte tecnologie e nelle attività collegate ai principali sistemi d'arma dovrebbe essere considerata anche la necessità di rafforzare i "campioni" europei, anziché rischiare di indebolirli favorendo la creazione di potenziali concorrenti. In alcuni casi sarebbe preferibile limitarsi a non finanziare i progetti di questi ultimi

¹⁰³ Alessandro Marrone e Michele Nones, "The EU Defence Market Directives: Genesis, Implementation and Way Ahead", in *Documenti IAI*, 28 settembre 2020, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/eu-defence-market-directives-genesis-implementation-and-way-ahead>.

che risultassero poco convincenti, riassegnando i fondi ad altre categorie tematiche o a successivi bandi, evitando di rischiare effetti distorsivi sul mercato.

Per quanto riguarda il problema del riconoscimento dell'identità europea delle imprese europee che sono parte di gruppi internazionali, in particolare di quelli americani, nel caso gli Stati membri dimostrino di avere esercitato un loro controllo sull'investimento *extra*-europeo, questo dovrebbe essere considerato come un'adeguata certificazione dell'identità europea dell'impresa interessata. In questi casi lo Stato membro potrebbe, al massimo, dover dimostrare di avere considerato anche l'impatto europeo dell'investimento estero attraverso uno scambio riservato di informazioni fra lo Stato medesimo e la Commissione europea.

Altro cambiamento dovrebbe riguardare l'estensione del finanziamento fino ai veri prototipi, superando la foglia di fico dei dimostratori tecnologici, seppur testabili in ambiente operativo. L'attuale limitazione, come altre, fa parte di un approccio graduale e cauto che ha caratterizzato l'Unione Europea fino alla vigilia dell'aggressione russa all'Ucraina e che, però, ha obiettivamente impedito che le opinioni pubbliche e i decisori politici maturassero una maggiore consapevolezza sui nuovi scenari della minaccia e sulla necessaria risposta UE.

Di fondamentale importanza sarebbe infine inserire una clausola di esclusione dei programmi finanziati da EDF da ogni controllo nazionale sui trasferimenti di componenti o tecnologie militari. Questo consentirebbe di aumentare e migliorare la cooperazione fra soggetti operanti nel mondo della ricerca e nel mondo industriale, e favorirebbe l'osmosi tra campo civile e militare, mettendo a disposizione tutte le migliori capacità tecnologiche e industriali disponibili in Europa.

5.5 PESCO ed iniziative intergovernative

Al fine di contribuire maggiormente alla convergenza dello sviluppo capacitivo delle forze armate europee, e quindi a progetti congiunti di sviluppo e acquisizione di prodotti forniti dalla base industriale UE, le priorità del CDP dovrebbero diventare il principale punto di riferimento per il programma di lavoro e l'allocazione dei fondi sia dell'EDF, sia dell'EDIP. Solo l'aggiunta di una leva finanziaria significativa darà maggiore rilevanza a livello nazionale a ciò che gli stati membri concordano a livello europeo. Lo stesso dovrebbe accadere per le analisi fornite dalla CARD, sempre al fine di incentivare economicamente le convergenze delle forze armate europee tramite progetti comuni. Ciò beneficerebbe anche EDF ed EDIP, perché andrebbero a finanziare lo sviluppo e produzione di quegli equipaggiamenti identificati collettivamente come prioritari dai possibili acquirenti europei.

Per quanto riguarda la PESCO, occorre razionalizzare i progetti in termini sia qualitativi che quantitativi, chiudendo quelli in cui non si è investito finora e concentrandosi nuovamente sulle capacità ritenute chiave alla luce dell'invasione russa dell'Ucraina. Al tempo stesso, i futuri progetti PESCO dovrebbero allinearsi

sempre più alle priorità dell'UE stabilite dalla Bussola Strategica e dal CDP¹⁰⁴, e al NATO Defence Planning Process, che resta il punto di riferimento esterno principale per la pianificazione delle forze armate europee. Ciò renderebbe l'iniziativa più rilevante per la programmazione ed il procurement nazionale, e quindi il coinvolgimento dell'EDTIB.

I progetti di ricerca e sviluppo PESCO ammissibili per i finanziamenti EDF sono quelli su cui puntare maggiormente, in modo da aiutare la prima a beneficiare degli utili incentivi del secondo, e da fornire una spinta in termini di investimenti economici per la realizzazione dei progetti stessi. Similmente, bisognerà legare la produzione congiunta di assetti sviluppati nei progetti PESCO al co-finanziamento che avverrà tramite l'EDIP attualmente in fase di negoziazione. Al tempo stesso, bisogna semplificare il controllo sui trasferimenti *intra*-comunitari in linea con quanto raccomandato per la Direttiva 2009/43, facendone così un veicolo di integrazione dei mercati nazionali della difesa.

Infine, l'Italia dovrebbe investire sul coordinamento con Francia, Germania e Spagna nel formato PESCO4, in modo trasversale sui progetti, sia sugli aspetti di sviluppo capacitivo che su quelli di prontezza operativa, e sulla governance dell'iniziativa, stabilendo di fatto un'avanguardia che proceda rapidamente a livelli maggiori di cooperazione e integrazione come previsto dal Trattato di Lisbona. Ciò avrebbe risvolti positivi dal punto di vista industriale, essendo l'EDTIB localizzata principalmente in questi quattro Paesi che rappresentano i maggiori bilanci militari dell'UE.

5.6 European Defence Industrial Strategy (EDIS)

Fra le misure che dovrebbero essere previste vi è il sostegno alle imprese a cui dovesse essere richiesto dall'Unione, in accordo con gli Stati membri interessati, di deviare eventuali commesse verso Paesi *extra*-UE a favore di uno o più Stati membri. In questo particolare momento un'insufficiente offerta europea (in termini di quantità e di tempistica) rispetto alla domanda e in futuri analoghi casi, l'UE dovrebbe dotarsi di adeguati strumenti giuridici e finanziari. Allo stato attuale tale evenienza sarebbe gestita dai soli stati membri coinvolti, ma, anche se questo potrebbe continuare a verificarsi per far fronte a necessità nazionali, è impensabile che possa avvenire in maniera estensiva e rispetto ad esigenze europee. Solo una soluzione europea, che prima di tutto verifichi e certifichi necessità e disponibilità a trovare un'adeguata e condivisa soluzione e, poi, provveda a finanziare penali, costi di adeguamento, perdite dirette e indirette con fondi europei, potrebbe consentire di dare priorità, oggi e domani, alle esigenze europee.

Un'altra misura che andrebbe attentamente valutata è quella volta a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Il sostegno ad un rafforzamento delle capacità industriali europee dovrebbe considerare, soprattutto per la produzione di beni di consumo (munizioni, missili, bombe) e di alcuni beni di investimento producibili in serie (armamenti meno prestanti e complessi, mezzi terrestri), la necessità di

¹⁰⁴ Edouard Simon e Alessandro Marrone, "Linking PESCO and EDF: Institutional Mechanisms and Political Choices", in IRIS France, aprile 2021, <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/05/66-Report-PESCO-EDF-April-2021.pdf>.

dimensionarli con un significativo margine di sottoutilizzo in condizioni di normalità. Solo così si potrebbero aumentare le prestazioni produttive in caso di necessità. Questi *extra*-costi dovrebbero essere finanziabili con risorse europee dal momento che le relative *extra*-capacità dovrebbero essere a disposizione dell'Unione Europea. Una soluzione da approfondire, anche per ridurre gli effetti distorsivi sulla concorrenza, potrebbe prevedere la possibilità che gli investimenti volti a realizzare e mantenere questa *extra*-capacità fossero finanziati dall'UE e dagli Stati membri interessati lasciando alle imprese solo la gestione, anziché la proprietà, degli assetti.

Più in generale, l'efficacia ed il successo dell'EDIS dipenderanno soprattutto dalla portata finanziaria del relativo programma di investimento. Rispetto ai soli 1,5 miliardi di euro stanziati per il 2025-2027, il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'Unione dovrebbe stanziare almeno dieci volte tanto per incidere sulle scelte di procurement degli stati membri a favore di acquisti congiunti. Somma che dovrebbe aggiungersi, e non sottrarsi, ad un EDF 2.0 che a sua volta superi i 10 miliardi euro per la ricerca e sviluppo tecnologico.

In parallelo al dato economico, sarà importante il pieno coinvolgimento degli stati membri nella negoziazione ed attuazione dell'EDIS, sia direttamente sia tramite l'EDA che è l'unica istituzione intergovernativa UE preposta a farsi portavoce delle istanze militari europee in un rapporto più equilibrato con quelle industriali ben presenti agli occhi della Commissione. Ciò dovrà trovare attuazione nel Board previsto dall'EDIS, anche per quanto riguarda la gestione dell'EDIP.

Ultimo, ma non per importanza, l'ingresso della Svezia nella NATO completato proprio nei giorni successivi alla pubblicazione dell'EDIS fa sì che oltre il 95% dei cittadini UE viva in stati membri dell'Alleanza atlantica, e questi ultimi vedono nella NATO – seppur a trazione europea – il quadro nel quale organizzare la difesa collettiva del Vecchio Continente. È quindi fondamentale per le istituzioni UE attuare la partnership strategica con la NATO rilanciata dalle ultime dichiarazioni congiunte, ed in particolare per la Commissione europea tenere ben presente gli obiettivi di sviluppo di capacità militari concordati dagli alleati perché saranno il punto di partenza per i requisiti e gli investimenti delle forze armate europee, e quindi della domanda aggregata del mercato della difesa UE.

Lista acronimi

| | |
|-----------|---|
| ASAP | Act in Support of Ammunition Production |
| CARD | Coordinated Annual Review on Defence |
| CCE | Corte dei Conti Europea |
| CDP | Capability Development Plan |
| CE | Commissione Europea |
| EDA | European Defence Agency |
| EDF | European Defence Fund |
| EDIDP | European Defence Industrial Development Programme |
| EDIP | European Defence Industrial Programme |
| EDIRPA | European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act |
| EDIS | European Defence Industrial Strategy |
| EDIS | European Defence Industrial Strategy |
| EPC | European Patrol Corvette |
| EPF | European Peace Facility |
| EUMC | European Union Military Committee |
| EUMS | European Union Military Staff |
| FAST | Fund to Accelerate Defence Supply Chain Transformation |
| FDI | Foreign Direct Investments |
| GTL | General Transfer Licenses |
| MALE RPAS | European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| NDPP | NATO Defence Planning Process |
| NIP | National Implementation Plan |
| OCCAR | Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti |
| PADR | Preparatory Action on Defence Research |
| PESCO | Permanent Structured Cooperation |
| PMI | Piccole e Medie Imprese |
| PSDC | Politica di sicurezza e di difesa comune |
| SEAE | Servizio Europeo per l’Azione Esterna |
| SEAP | Structure for European Armament Programme |
| STANAG | Standardization Agreement |
| TFUE | Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea |
| TUE | Trattato sull’Unione Europea |
| TWISTER | Timely Warning and Interception with Space-based TheatER surveillance |
| UE | Unione Europea |

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: affari.internazionali@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.