



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

---

## ASAP: UNA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA PER PRODURRE MUNIZIONI?

*Alberto Miglio \**

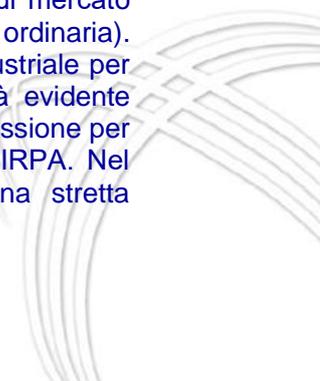
---

Fino a pochi mesi fa, pochi avrebbero immaginato che tra le priorità del legislatore europeo potesse figurare il finanziamento della produzione di munizioni. Eppure il [regolamento \(UE\) 2023/1525 sul sostegno alla produzione di munizioni](#) del 20 luglio scorso, il cui acronimo inglese non per caso è ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*, ma anche *As Soon As Possible*), è stato adottato meno di tre mesi dopo la presentazione della [proposta della Commissione](#). Si tratta di un record significativo, se si considera che l'adozione del regolamento ha seguito la procedura legislativa ordinaria, raramente celere perché richiede, come in un sistema parlamentare a bicameralismo paritario, l'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio. Affinché il nuovo strumento potesse diventare operativo, occorreva inoltre reperire ingenti risorse finanziarie.

L'ASAP si inserisce tra le misure con cui l'Unione europea contribuisce a sostenere, sia pure in modo indiretto, lo sforzo bellico dell'Ucraina. L'intensità e la durata del conflitto, che si protrae ormai da 19 mesi, hanno infatti comportato un consumo di munizioni ben superiore ai volumi produttivi tanto dell'Ucraina quanto degli Stati occidentali che la assistono mediante forniture militari, anche con il [sostegno dello Strumento europeo per la pace](#). La produzione di munizioni ha in effetti risentito a lungo e in modo severo, almeno in Europa, della riduzione degli investimenti per la difesa dopo la fine della guerra fredda. Poiché un conflitto convenzionale e prolungato nel continente europeo è per molti sembrato irrealistico, l'industria della difesa ha ridotto la propria capacità produttiva e orientato gli investimenti verso beni differenti e a più elevata intensità tecnologica. Di conseguenza, molti Stati membri hanno ora difficoltà a ricostituire scorte esaurite o in via di esaurimento.

Per sopperire a questa carenza, il regolamento istituisce uno strumento per finanziare la produzione di munizioni e missili, con una dotazione finanziaria di 500 milioni di euro a prezzi correnti. Per circa la metà queste risorse sono state reperite stralciando una parte del bilancio previsto nella proposta di [strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni \(EDIRPA\)](#), presentata dalla Commissione nel 2022 e tuttora in discussione. Lo strumento è attuato in regime di gestione diretta, ossia amministrato direttamente dalla Commissione sulla base di criteri armonizzati, secondo un modello già sperimentato con il [Fondo europeo per la difesa](#). L'incidenza del finanziamento europeo sui singoli progetti è peraltro significativa, poiché lo strumento può coprire fino al 35% dei costi di produzione di munizioni e missili e fino al 40% dei costi di produzione dei componenti e delle materie prime. Benché si tratti di un meccanismo temporaneo, finanziato per ora soltanto fino al 30 giugno 2025, è prevedibile che la disponibilità della leva finanziaria rafforzerà la capacità della Commissione di incidere sul mercato dei prodotti della difesa, orientando le strategie delle imprese e degli Stati membri.

Il regolamento è stato adottato sulla base della competenza dell'Unione in materia di mercato interno e di politica industriale (da qui la necessità di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria). L'ASAP conferma e rafforza dunque la tendenza a impiegare strumenti di politica industriale per realizzare finalità connesse alla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), già evidente nell'istituzione del Fondo europeo per la difesa e nelle iniziative promosse dalla Commissione per rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa europea, in particolare l'EDIRPA. Nel caso dell'approvvigionamento di munizioni, questa tendenza si è tradotta in una stretta



correlazione tra l'adozione dell'ASAP e il rifinanziamento dello Strumento europeo per la pace – misura rientrante nell'alveo della PSDC – allo specifico scopo di rimborsare i costi sostenuti dagli Stati membri per fornire munizioni e missili alle forze armate ucraine. Il nesso strumentale con obiettivi e specifiche iniziative di politica estera e di sicurezza appare quindi assai più stretto a confronto con il Fondo europeo per la difesa o con la proposta EDIRPA, che hanno più genericamente la finalità di promuovere gli investimenti e l'integrazione del mercato dei prodotti della difesa, tradizionalmente segmentato secondo i confini nazionali.

In questo senso, il ricorso a uno strumento di politica industriale per consentire agli Stati membri di continuare a sostenere le capacità difensive dell'Ucraina ben esemplifica l'ampiezza dell'"approccio integrato" ai conflitti e alle crisi da parte dell'Unione europea. A partire dalla [Strategia globale](#) del 2016, l'approccio integrato costituisce un punto fermo della dottrina strategica dell'Unione, confermato e consolidato anche dalla più recente [Bussola strategica](#). In altre parole, la risposta dell'Unione a crisi internazionali richiederebbe, oltre al coinvolgimento di molteplici attori e interlocutori (gli Stati membri, gli Stati terzi interessati, altre organizzazioni internazionali, la società civile), l'impiego di una pluralità di strumenti che attengono a diverse politiche materiali.

La formula dell'approccio integrato richiama da vicino la dottrina del "*comprehensive approach to crisis*" sviluppata nell'ambito della NATO. In comune vi è senza dubbio l'assunto di fondo che i conflitti non possano essere affrontati unicamente con mezzi militari e che l'impiego delle forze armate in contesti di crisi richieda sempre una stretta compenetrazione tra componente civile e componente militare. Qui però finiscono le somiglianze, perché l'Unione europea dispone di uno spettro incommensurabilmente più ampio e sviluppato di competenze rispetto a qualsiasi altra organizzazione internazionale, tanto più rispetto a una organizzazione il cui mandato è limitato alla cooperazione in materia di difesa e sicurezza. La risposta dell'Unione europea all'invasione dell'Ucraina dà la misura dello scarto, perché ha interessato strumenti e settori diversissimi tra loro, dalla politica estera all'asilo, dalla politica energetica alla difesa, dalla politica di vicinato alla politica commerciale. Ora vi si è aggiunta una componente non trascurabile di politica industriale.

*\* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Torino*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

