

# L'UNIONE EUROPEA E L'“EMERGENZA BELLICA”: VERSO UNA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA PER LA DIFESA

*Alberto Miglio\**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Prima dell'emergenza: il cofinanziamento di progetti di ricerca e sviluppo dal progetto pilota dell'Agenzia europea per la difesa al Fondo europeo per la difesa. – 3. Gli interventi emergenziali successivi all'inizio del conflitto russo-ucraino: EDIRPA e ASAP. – 4. La strategia industriale europea per la difesa. – 5. I possibili ostacoli all'attuazione della strategia. – 6. I riflessi della prassi in tema di politica industriale per la difesa sul riparto di competenze e sulle tecniche di integrazione.

## 1. *Introduzione*

L'emergenza rappresentata dalla guerra in Ucraina ha posto l'Unione europea di fronte a numerose sfide, che hanno investito una pluralità di politiche materiali: dall'assistenza macrofinanziaria alla gestione dell'afflusso di profughi dalle aree di conflitto, dal ricorso massiccio allo strumento delle sanzioni alla riduzione della dipendenza energetica dalla Federazione russa, dalla ripresa del processo di allargamento al rinnovato interesse per i temi della sicurezza e della difesa europea, il conflitto ha inciso pesantemente sulle relazioni internazionali dell'Unione e sollecitato scelte politiche probabilmente destinate a lasciare tracce durature nel cammino dell'integrazione europea<sup>1</sup>. Alcuni dei più significativi interventi dell'Unione hanno riguardato la politica estera – si pensi alle sanzioni nei confronti della Russia o di persone fisiche o giuridiche collegate al governo o al complesso militare-industriale russo<sup>2</sup> – o

\* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Torino.

<sup>1</sup> Per una panoramica dell'incidenza del conflitto russo-ucraino sull'Unione europea, in relazione all'insieme delle sue politiche, v. S. BLOCKMANS, *Editorial. The Birth of a Geopolitical EU*, in *EFAR*, 2022, p. 155 ss.; CH. BEAUCILLON, T. CABRITA, M. FINK, S. MONTALDO, J. ODERMATT (eds.), *Special Focus on 'The Russian War Against Ukraine and the Law of the European Union'*, in *EP*, 2023.

<sup>2</sup> V. M. BARBANO, *Le sanzioni dell'Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e aerospaziale*, in *AA.VV., Quaderni AISDUE*, n. 1, Napoli, 2022, p. 169 ss.; S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SIDIBlog*, 22 marzo 2022; CH. BEAUCILLON, *Les sanctions internationales au soutien de l'intégrité territoriale de l'Ukraine : leur effectivité*, in *Revue française de droit administratif*, 2022, p. 596 ss.; F. FINELLI, *Who are the Russian Oligarchs? Recent Developments in the Case Law of the European Court of Justice*, in *EP*, 2023, p. 1513 ss.

quel sottoinsieme della politica estera e di sicurezza comune (PESC) che è costituito dalla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC): è il caso del ripetuto impiego dello Strumento europeo per la pace per coprire una parte dei costi connessi alle forniture militari all'Ucraina da parte degli Stati membri<sup>3</sup>, nonché della missione civile EUAM Ucraina<sup>4</sup> e della missione militare EUMAM Ucraina<sup>5</sup>.

L'“emergenza bellica” ha tuttavia interessato la sicurezza e la difesa europea anche sotto un altro profilo. Il ritorno della guerra ai confini dell'Unione europea, con una intensità senza precedenti dalla fine della seconda guerra mondiale, induce gli Stati membri a rafforzare le proprie capacità di difesa, accrescendo gli investimenti e acquistando nuove piattaforme militari. Di riflesso, l'aumento della spesa pubblica per la difesa a livello nazionale incoraggia l'Unione a sviluppare a sua volta programmi di investimento, per stimolare la domanda e incoraggiare la cooperazione transfrontaliera in un settore tuttora caratterizzato da un livello molto basso di integrazione dei mercati nazionali<sup>6</sup>. In verità, una parte delle azioni intraprese dalle istituzioni europee per costruire progressivamente una politica industriale per la difesa predata l'inizio del conflitto russo-ucraino e rappresenta una conseguenza del deterioramento dello scenario geopolitico europeo e dei rapporti con la

<sup>3</sup> V. M.E. BARTOLONI, *First-Ever EU Funding of Lethal Weapons: 'Another Taboo Has (Lawfully) Fallen'*, in EP, 2022, p. 279 ss.; E. CANNIZZARO, A. RASI, *Europe at War*, in EP, 2022, p. 1523 ss.; A. MIGNOLLI, *European Peace Facility e fornitura di armi all'Ucraina: l'Unione europea tra pace e guerra*, in SIE, 2022, p. 257 ss.; M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in DUE, 2022, p. 121 ss. Sia inoltre consentito rinviare a A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, *I meccanismi di finanziamento dell'UE a favore del settore difesa: un contributo decisivo al rafforzamento dell'autonomia strategica?*, in CSF paper, 2024, spec. p. 18 ss.

<sup>4</sup> Sulla missione EUAM Ucraina, il cui mandato è stato ampliato dopo l'inizio del conflitto per includere il sostegno alle autorità ucraine nelle indagini su crimini internazionali e nel perseguimento degli stessi (v. decisione (PESC) 2022/638 del Consiglio, del 13 aprile 2022, che modifica la decisione 2014/486/PESC, relativa alla missione consultiva dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina)), v. M. RIEPPOLA, *The EU Advisory Mission Ukraine: Normative or Strategic Objectives?*, in *College of Europe EU Diplomacy Paper*, n. 2, 2017.

<sup>5</sup> La missione è stata istituita con decisione (PESC) 2022/1968 del Consiglio, del 17 ottobre 2022, relativa a una missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina). V. A. MELZER, *EU Military Mission Is Coming Home*, in *verfassungsblog.de*, 19 October 2022.

<sup>6</sup> Sulla frammentazione del mercato interno dei prodotti della difesa e sulle relative cause, v. L. CALZOLARI, *Il mercato unico della difesa*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Torino, 2023, p. 83 ss. In relazione alle acquisizioni, in particolare, v. N. MEERSHOEK, *The Constraints of Power Structures on EU Integration and Regulation of Military Procurement*, in EP, 2021, p. 831 ss.

Federazione russa dopo l'occupazione della Crimea nel 2014, cui ha rapidamente fatto seguito l'inversione della tendenza alla riduzione o a stagnazione delle spese militari nella maggior parte degli Stati membri<sup>7</sup>. La condizione emergenziale determinata dalla guerra ha indubbiamente rafforzato questa tendenza, condotto all'adozione di alcuni nuovi strumenti e offerto l'occasione, specialmente alla Commissione, per promuovere l'integrazione nel settore della difesa.

Nel quadro così sommariamente descritto, il presente contributo si concentra sugli strumenti mediante i quali l'Unione contribuisce, oggi principalmente per mezzo dell'erogazione di risorse finanziarie, al consolidamento della base tecnologica e industriale della difesa europea (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) e, indirettamente, delle capacità di difesa degli Stati membri. Oltre a presentare un ovvio interesse per l'analisi delle competenze dell'Unione in materia di politica industriale e del loro esercizio, la prassi in materia offre un campo di indagine promettente anche per lo studio dell'ordinamento dell'Unione nel suo complesso, di cui fa emergere alcune recenti tendenze evolutive, sia in ordine ai rapporti tra PESC e politiche materiali sia in relazione alle tecniche di *governance* impiegate dalle istituzioni dell'Unione.

## 2. *Prima dell'emergenza: il cofinanziamento di progetti di ricerca e sviluppo dal progetto pilota dell'Agenzia europea per la difesa al Fondo europeo per la difesa*

La progressiva costruzione di una politica industriale europea per il settore della difesa è un fenomeno relativamente recente. Sebbene la sensibilità della Commissione per il rafforzamento della base tecnologica e industriale della difesa europea abbia trovato espressione in atti di *soft law* a partire dalla metà degli anni Duemila<sup>8</sup>, le misure proposte in quella fase storica per rispondere a tale esigenza non intendevano sostenere direttamente l'industria europea della difesa, bensì introdurre norme armonizzate per i trasferimenti intra-UE di pro-

<sup>7</sup> I dati pubblicati dall'Agenzia europea per la difesa mostrano come la spesa aggregata degli Stati membri per la difesa abbia toccato nel 2014 il livello più basso dall'inizio del secolo (171 miliardi di euro a prezzi 2022) per invertire la tendenza alla decrescita dall'anno successivo (v. European Defence Agency, *Defence Data 2022: Key findings and analysis*, op.europa.eu, p. 3)

<sup>8</sup> Libro verde - Gli appalti pubblici della difesa, COM(2004) 608 final; comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, relativa a una strategia per un'industria europea della difesa più forte e competitiva, COM(2007) 764 final. Sull'attenzione della Commissione per il consolidamento dell'EDTIB e sulle resistenze che questa prospettiva ha a lungo incontrato, v. P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, 2013, p. 252 ss.

dotti militari<sup>9</sup> e per gli appalti nel settore della difesa<sup>10</sup>. È invece soltanto nel corso dell'ultimo decennio che la Commissione ha sviluppato un disegno organico per il sostegno all'industria della difesa mediante strumenti dell'Unione.

Nel novembre 2016, la Commissione ha presentato una comunicazione intitolata "Piano d'azione europeo in materia di difesa"<sup>11</sup>, nella quale, individuando la necessità di incrementare gli investimenti nel settore industriale della difesa per fare fronte al deterioramento dello scenario geopolitico globale e alla corsa agli armamenti da parte di Stati terzi potenzialmente ostili, ha delineato tre assi di intervento: l'istituzione di un fondo europeo per la difesa per sostenere la ricerca e lo sviluppo di prodotti della difesa; la promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento; il rafforzamento del mercato unico della difesa mediante una accresciuta collaborazione tra Stati membri.

La strategia proposta dalla Commissione ha dato frutti, sia pure in modo graduale e con una certa timidezza iniziale, soprattutto in relazione alla prima delle linee di azione prospettate. In una prima fase, sulla falsariga di un precedente progetto pilota per il cofinanziamento di azioni di ricerca (*Pilot Project on Defence Research*), amministrato dall'Agenzia europea per la difesa e dotato di un bilancio assai modesto (1.4 milioni di euro per gli anni 2015-2016), le istituzioni dell'Unione hanno istituito due programmi sperimentali: l'azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa (*Preparatory Action on Defence Research*, PADR) e il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (*European Defence Industrial Development Programme*, EDIDP).

L'azione preparatoria, avviata dalla Commissione e limitata a progetti di ricerca, ha avuto a disposizione una dotazione di 90 milioni di euro ed è stata attiva per circa due anni, tra il 2017 e il 2019. La selezione dei progetti e l'erogazione del finanziamento non sono state effettuate direttamente dalla Commissione, bensì delegate all'Agenzia europea per la difesa.

<sup>9</sup> Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.

<sup>10</sup> Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Sia la direttiva 2009/43/CE sia la direttiva 2009/81/CE costituiscono l'esito di proposte legislative presentate dalla Commissione nel c.d. "pacchetto difesa" del 2007, che accompagnavano la comunicazione COM(2007) 764 final, sopra citata.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione, del 30 novembre 2016, al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, relativa a un piano d'azione europeo in materia di difesa, COM(2016) 950 final.

L'EDIDP è invece stato istituito mediante un regolamento adottato sulla base dell'art. 173 TFUE<sup>12</sup>, secondo la procedura legislativa ordinaria, per sostenere azioni nella fase di sviluppo di prodotti e tecnologie per la difesa, in una logica complementare rispetto agli interventi della PADR incentrati sulla fase di ricerca. Al programma, operante per un periodo di due anni (2019-2020) è stata assegnata una dotazione finanziaria più significativa, pari a 500 milioni di euro, e la sua attuazione è stata affidata alla Commissione in regime di gestione diretta.

PADR e EDIPD, di durata e capacità limitata, sono stati fin dall'inizio concepiti come propedeutici all'istituzione di un Fondo europeo per la difesa, più ambizioso e finanziato per l'intero ciclo di bilancio corrispondente al quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Il Fondo, prefigurato nel Piano d'azione europeo in materia di difesa del 2016, è stato proposto dalla Commissione nel giugno 2018<sup>13</sup> e istituito, all'esito di un procedimento legislativo durato poco meno di tre anni, mediante il regolamento (UE) 2021/697<sup>14</sup>. Quest'ultimo si fonda su plurime basi giuridiche: oltre all'art. 173, par. 3, in materia di industria, sono richiamati gli artt. 182, par. 4, 183 e 188, secondo comma, TFUE, in materia di ricerca e sviluppo tecnologico e spazio.

Il Fondo offre sostegno finanziario sia ad azioni di ricerca sia ad azioni di sviluppo industriale e, a differenza della PADR e dell'EDIDP, costituisce uno strumento potenzialmente permanente. Il regolamento istitutivo ne stabilisce la dotazione finanziaria in poco meno di otto miliardi di euro, di cui 2 651 000 000 euro per le azioni di ricerca e 5 302 000 000 euro per le azioni di sviluppo<sup>15</sup>. Il Fondo è eseguito in gestione diretta, ossia mediante bandi competitivi emessi dalla Commissione con cadenza annuale.

L'obiettivo generale di «promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa europea»<sup>16</sup> viene perseguito limitando il novero dei beneficiari del finanziamento ai soggetti aventi sede nell'Unione o in uno Stato terzo membro dello Spazio economico europeo (SEE) non controllati da paesi terzi o da enti di paesi terzi, salva la possibilità di deroghe in presenza di garanzie approvate dallo Stato in cui

<sup>12</sup> Regolamento (UE) 2018/1092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione.

<sup>13</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il Fondo europeo per la difesa, COM(2018) 476.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Art. 4, par. 1, del regolamento (UE) 2021/697.

<sup>16</sup> Art. 3, par. 1, del regolamento (UE) 2021/697.

ha sede l'impresa<sup>17</sup>. Se da un lato la disponibilità di cofinanziamenti europei può stimolare la cooperazione transfrontaliera tra imprese europee nelle fasi di ricerca e sviluppo industriale, dall'altro l'esclusione delle imprese stabilite in paesi terzi e le condizioni cui è sottoposto l'accesso al finanziamento da parte di imprese controllate da Stati terzi o da soggetti extra-UE rivela una vocazione protezionistica verso l'esterno.

### 3. *Gli interventi emergenziali successivi all'inizio del conflitto russo-ucraino: EDIRPA e ASAP*

È comprensibile che la guerra in Ucraina abbia accresciuto la pressione a ricorrere a strumenti dell'Unione per rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa europea e, indirettamente, le capacità di difesa degli Stati membri. Non soltanto diversi Stati membri hanno fortemente incrementato la spesa per la difesa<sup>18</sup>, ma hanno altresì dovuto far fronte alla necessità di ricostituire le scorte e modernizzare l'equipaggiamento militare, anche a seguito del trasferimento di armi e munizioni all'Ucraina per sostenerne lo sforzo bellico. Per un verso, a fronte di decisioni unilaterali degli Stati membri, l'aumento complessivo della spesa per la difesa e, in particolare, per l'acquisto di equipaggiamento finisce per ridurre, in termini relativi, il peso di progetti collaborativi transnazionali. Per altro verso, la capacità produttiva e la solidità delle catene di approvvigionamento di alcuni beni militari, come le munizioni per l'artiglieria, continuano a risentire del riorientamento delle priorità di spesa per la difesa degli Stati membri a seguito della fine della guerra fredda, dal momento che per circa trent'anni il rischio di un conflitto tradizionale prolungato e ad alta intensità nel continente europeo è apparso assai remoto. Si è pertanto avvertita la necessità di interventi finalizzati non soltanto a incoraggiare azioni di ricerca e sviluppo, ma altresì a sostenere e facilitare l'acquisizione di prodotti già presenti sul mercato.

Nella comunicazione sul contributo della Commissione alla difesa europea, pubblicata pochi giorni prima dell'aggressione dell'Ucraina, si evidenziava l'importanza di incentivare l'acquisizione congiunta di capacità di difesa risultanti da uno sviluppo collaborativo. La comunicazione non proponeva tuttavia

<sup>17</sup> V. l'art. 9 del regolamento (UE) 2021/697.

<sup>18</sup> Nel 2022 la spesa per la difesa è aumentata rispetto all'anno precedente in 20 Stati membri su 27, con un incremento medio della spesa per investimenti pari al 5,9% (v. European Defence Agency, *Defence Data 2022: Key findings and analysis*, cit.). Gli Stati membri maggiormente interessati dall'aumento della spesa sono stati la Germania, che nel 2022 ha istituito un fondo speciale extra bilancio di 100 miliardi di euro, e la Svezia, il cui bilancio per la difesa è cresciuto del 30% circa nel 2022 (v. N. HEINEMANN, *Diverging Investments in European Defence: Germany's and Sweden's Policies towards NATO's 2% Commitment*, in *Atlantic Forum*, 1 November 2023).

specifici strumenti di sostegno ad appalti comuni, limitandosi a segnalare che «[d]ai lavori del gruppo di esperti sul pacchetto di strumenti finanziari potrebbero emergere soluzioni di finanziamento nuove che inducano gli Stati membri a ricorrere più assiduamente agli enti appaltanti congiunti già esistenti»<sup>19</sup>.

La successiva comunicazione congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso, pubblicata il 18 maggio 2022, ha invece formulato alcune proposte concrete, tra cui l'istituzione di una *task force* per le acquisizioni congiunte, al fine di facilitare il coordinamento delle esigenze di acquisizione a brevissimo termine, la creazione di uno strumento a breve termine dell'UE per rafforzare la capacità industriale del settore della difesa mediante l'acquisizione congiunta e la presentazione di un programma europeo di investimenti nel settore della difesa idoneo a offrire un quadro europeo per acquisizioni congiunte, oltre la logica emergenziale degli ordini a breve termine.

Il proposito di introdurre uno strumento a breve termine per incoraggiare il ricorso ad appalti collaborativi tra più Stati membri, in particolare in relazione alle acquisizioni finalizzate a colmare le carenze create dalla risposta alla guerra in Ucraina, è stato attuato con l'adozione del regolamento (UE) 2023/2418, che ha istituito uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (*European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement*, EDIRPA)<sup>20</sup>. Lo strumento ha una durata limitata a circa due anni (ottobre 2023-dicembre 2025) e una capacità finanziaria di 300 milioni di euro, è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta e opera offrendo contributi finanziari per incentivare appalti comuni tra almeno tre Stati membri. Il finanziamento è limitato al 15% del valore stimato del contratto di appalto, ma tale percentuale può salire fino al 20% in caso di acquisizioni di quantitativi supplementari di un prodotto da destinare all'Ucraina o alla Moldova e qualora almeno il 15% del valore stimato del contratto sia destinato, in qualità di contraenti o subappaltatori, a piccole e medie imprese o a imprese a media capitalizzazione<sup>21</sup>. Tra i criteri di aggiudicazione delle sovvenzioni figurano il numero di Stati membri che partecipano all'appalto comune, il contributo dell'azione al rafforzamento dell'EDTIB, nonché

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione, del 15 febbraio 2022, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sul contributo della Commissione alla difesa europea, COM(2022) 60 final, p. 9.

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> Art. 7, par. 4, del regolamento (UE) 2023/2418.

alla ricostituzione delle scorte e alla modernizzazione dell'equipaggiamento, la partecipazione di piccole e medie imprese e la creazione di nuove cooperazioni transfrontaliere<sup>22</sup>.

È bene precisare che il ruolo della Commissione è limitato all'erogazione di contributi finanziari. Viceversa, la Commissione non interviene nello svolgimento delle procedure di appalto e nella conclusione dei contratti che ne conseguono, i quali rimangono prerogativa degli Stati membri interessati, che nominano a tal fine all'unanimità un ente appaltante competente ad agire per loro conto<sup>23</sup>. La partecipazione in qualità di contraenti o subappaltatori di imprese controllate da Stati terzi o da enti stabiliti in Stati terzi è soggetta a condizioni analoghe a quelle previste per l'accesso al finanziamento da parte del Fondo europeo per la difesa. Coerentemente con la scelta della base giuridica impiegata per l'adozione del regolamento, ossia l'art. 173, par. 3, TFUE, che rientra tra le competenze di sostegno, coordinamento e completamento, il regolamento non armonizza le procedure di aggiudicazione degli appalti comuni, la cui definizione è lasciata a un accordo da concludersi tra gli Stati membri partecipanti e l'ente appaltante da essi designato<sup>24</sup>.

Mentre l'istituzione dell'EDIRPA era chiaramente prefigurata dalla comunicazione congiunta del maggio 2022, il secondo intervento del legislatore europeo nel campo della politica industriale per la difesa successivo all'inizio della guerra russo-ucraina risponde a una esigenza contingente emersa soltanto con il prolungamento del conflitto. Per contribuire a colmare il fabbisogno di munizioni delle forze armate ucraine, nel marzo 2023 il Consiglio ha concordato un approccio tripartito finalizzato a fornire all'Ucraina un milione di munizioni di artiglieria entro un anno<sup>25</sup>. In primo luogo, il Consiglio ha esortato gli Stati membri a consegnare con urgenza all'Ucraina munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria e, se richiesti, missili provenienti dalle scorte esistenti o dalla ridefinizione delle priorità degli ordini esistenti. In secondo luogo, ha invitato gli Stati membri ad acquisire congiuntamente munizioni e, se richiesti, missili prodotti dall'industria europea della difesa, in particolare mediante un progetto instaurato nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa per l'acquisto collaborativo di munizioni. L'Unione europea è intervenuta per sostenere finanziariamente tali sforzi incrementando la dotazione dello Strumento europeo per la pace<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Art. 11 del regolamento (UE) 2023/2418.

<sup>23</sup> Art. 9, par. 1, del regolamento (UE) 2023/2418.

<sup>24</sup> Art. 9, par. 2, del regolamento (UE) 2023/2418.

<sup>25</sup> V. R. CARANTA, *The EU's Role in Ammunition Procurement*, in *EP*, 2023, p. 1047 ss.

<sup>26</sup> Decisione (PESC) 2023/1304 del Consiglio, del 26 giugno 2023, che modifica la decisione (PESC) 2021/509, che istituisce uno strumento europeo per la pace.



Infine, quale terza componente dell'approccio tripartito, il Consiglio ha richiesto alla Commissione la presentazione di proposte per sostenere con urgenza l'aumento di capacità produttiva dell'industria europea della difesa, in particolare con riguardo a munizioni e missili. A tal fine, la Commissione ha presentato il 3 maggio 2023, sulla base degli artt. 114 e 173, par. 3, TFUE, una proposta di regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni (*Act in Support of Ammunition Production*, ASAP). Il regolamento è stato adottato, con eccezionale celerità se si considera che le basi giuridiche prescelte imponevano il ricorso alla procedura legislativa ordinaria, nella seconda metà di luglio del 2023<sup>27</sup>.

L'oggetto principale del regolamento è l'istituzione di uno strumento per il cofinanziamento della produzione di munizioni e missili e dell'approvvigionamento delle relative materie prime, con una dotazione finanziaria di 500 milioni di euro fino al 30 giugno 2025. Il finanziamento è amministrato dalla Commissione in regime di gestione diretta e può coprire fino al 35% dei costi ammissibili per le azioni connesse alle capacità di produzione di munizioni e missili e fino al 40% dei costi ammissibili per le azioni connesse alle capacità di produzione dei componenti e delle materie prime. Non diversamente dagli altri strumenti dell'Unione in materia di politica industriale per la difesa, anche il regolamento ASAP introduce criteri premiali che determinano un incremento del tasso di finanziamento: la circostanza che i beneficiari siano piccole o medie imprese stabilite negli Stati membri, la destinazione all'Ucraina dei beni prodotti, ma anche, al fine di incoraggiare la collaborazione tra Stati membri e tra le industrie della difesa nazionali, il contributo alla creazione di nuove cooperazioni transfrontaliere e la priorità accordata agli ordini derivanti da appalti comuni di almeno tre Stati membri<sup>28</sup>. La cooperazione transfrontaliera figura altresì tra i criteri di attribuzione<sup>29</sup>. La limitazione dei potenziali beneficiari alle imprese stabilite in Stati membri che non siano controllate da paesi terzi o da enti stabiliti in paesi terzi ricalca la disciplina prevista a tal fine dal regolamento istitutivo del Fondo europeo per la difesa ed è pertanto analoga anche a quella operante per l'EDIRPA<sup>30</sup>.

Una seconda componente dell'ASAP riguarda l'accelerazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni necessarie alla produzione di munizioni e missili e all'approvvigionamento di componenti e materie prime<sup>31</sup>, nonché

<sup>27</sup> Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 2023, sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

<sup>28</sup> Art. 9 del regolamento (UE) 2023/1525.

<sup>29</sup> Art. 11, lett. d) del regolamento (UE) 2023/1525.

<sup>30</sup> Art. 10 del regolamento (UE) 2023/1525.

<sup>31</sup> Art. 13 del regolamento (UE) 2023/1525.

l'introduzione di un regime parzialmente derogatorio rispetto alle procedure previste dalla direttiva 2009/81 sugli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, finalizzato a semplificare le procedure di aggiudicazione di appalti comuni<sup>32</sup>. L'introduzione di questi elementi giustifica l'inclusione dell'art. 114 TFUE quale ulteriore base giuridica della direttiva accanto all'art. 173, par. 3, TFUE, dal momento che la competenza dell'Unione in materia di industria esclude l'adozione di misure di armonizzazione<sup>33</sup>.

Rispetto all'originaria proposta della Commissione, dal testo finale sono tuttavia stati espunti gli elementi più marcatamente dirigistici, a causa dell'opposizione che hanno incontrato da parte di diversi Stati membri. In particolare, è stata stralciata una disposizione secondo la quale la Commissione avrebbe potuto, d'intesa con lo Stato membro di stabilimento, imporre a un'impresa l'accettazione o l'esecuzione di ordini classificati come prioritari in caso di difficoltà nell'esecuzione di appalti comuni tra più Stati membri<sup>34</sup>.

#### 4. *La strategia industriale europea per la difesa*

EDIRPA e ASAP sono misure temporanee, concepite per rispondere a bisogni generati da una situazione di crisi. Nel marzo 2024, la Commissione e l'alto rappresentante hanno proposto in una comunicazione congiunta una strategia industriale europea per la difesa (*European Defence Industrial Strategy*, EDIS)<sup>35</sup>.

L'obiettivo generale perseguito dalla strategia consiste nel superamento della logica emergenziale di cui sono frutto l'EDIRPA e l'ASAP in favore di un approccio strutturale che dovrebbe garantire la «prontezza in materia di difesa», definita come «uno stato costante di preparazione dell'Unione e dei suoi Stati membri a proteggere la sicurezza dei cittadini, l'integrità del territorio e delle risorse o infrastrutture critiche, nonché i valori e processi democra-

<sup>32</sup> Art. 14 del regolamento (UE) 2023/1525.

<sup>33</sup> Si tratta di un problema comune a molti degli interventi di politica industriale dell'Unione europea. Sante il divieto di armonizzazione contenuto nell'art. 173 TFUE, obiettivi di politica industriale vengono spesso perseguiti ricorrendo a basi giuridiche materiali più permissive, ad esempio in materia di ambiente, politica energetica, mercato interno. Su questa dinamica, v. E. BRUTI LIBERATI, *Industria*, in *EdD. I tematici*, vol. III, Milano, 2022, p. 663 ss.

<sup>34</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni, COM(2023) 237 final, art. 14, par. 2 e 3.

<sup>35</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, su una nuova strategia industriale europea per il settore della difesa: conseguire la prontezza dell'UE attraverso un'industria europea della difesa reattiva e resiliente, 5 marzo 2024, JOIN(2024) 10 final.

tici fondamentali»<sup>36</sup>. Lo stato di prontezza strutturale della difesa europea si misura su più livelli: l'approvvigionamento di quantità significative di beni militari necessarie a rafforzare le capacità di difesa territoriale degli Stati membri; lo sviluppo di armamenti di nuova generazione, per tenere il passo con l'evoluzione tecnologica nel settore della difesa; la capacità di continuare a sostenere lo sforzo bellico dell'Ucraina.

Ciò presuppone il rafforzamento dell'EDTIB, che dovrebbe essere resa più competitiva ed efficiente, mediante un più stretto coordinamento delle esigenze di difesa degli Stati membri, l'incremento degli investimenti collaborativi, soprattutto nel sostegno alla domanda, e strumenti per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento<sup>37</sup>. La quota di acquisizioni effettuate congiuntamente da più Stati membri, in particolare, dovrebbe crescere dall'attuale 18% al 40% del totale entro il 2030<sup>38</sup>.

La strategia è accompagnata da una proposta di regolamento volta a istituire un programma europeo per l'industria della difesa (*European Defence Industry Programme*, EDIP), ma che comprende anche altre azioni a questo complementari<sup>39</sup>. Già annunciato nella comunicazione congiunta del maggio 2022, l'EDIP dovrebbe concorrere alla realizzazione di tre obiettivi principali: il rafforzamento della competitività e della reattività dell'EDTIB; il miglioramento della capacità dell'EDTIB di garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa; il contributo alla ripresa, alla ricostruzione e alla modernizzazione della base industriale e tecnologica di difesa dell'Ucraina.

La proposta di regolamento si fonda su plurime basi giuridiche, che riflettono la varietà di interventi riassunti nella proposta e la pluralità di obiettivi perseguiti. All'art. 173 TFUE, impiegato in relazione alla competitività dell'EDTIB, si associa l'art. 114 TFUE in relazione alle misure a sostegno della sicurezza degli approvvigionamenti, che includono norme armonizzate. L'art. 212 TFUE, in tema di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi, è la base giuridica prescelta per la componente esterna dell'EDIP volta a

<sup>36</sup> Comunicazione JOIN(2024) 10 final, sopra citata, p. 1. La definizione richiama in parte la formulazione dell'art. 21, par. 2, lett. a) TUE, che individua come obiettivo dell'azione esterna dell'Unione «salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità».

<sup>37</sup> Comunicazione JOIN(2024) 10 final, sopra citata, p. 7.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 10. Si tratta di un obiettivo ambizioso e per lo più giudicato poco realistico (v. G.B. WOLFF, *The European defence industrial strategy: important, but raising many questions*, in *bruegel.org*, 19 March 2024).

<sup>39</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa ("EDIP"), COM(2024) 150 final.

sostenere la base industriale e tecnologica di difesa dell'Ucraina, mentre l'art. 322 TFUE è richiamato come base giuridica pertinente in relazione alle disposizioni finanziarie.

La proposta ha una struttura piuttosto complessa, risultante dalla combinazione di diversi elementi. La componente centrale dell'EDIP è il sostegno finanziario all'EDTIB, secondo modalità applicative in gran parte analoghe a quelle previste da EDIRPA e ASAP, ma in chiave permanente e con risorse commisurate alla durata residua del quadro finanziario pluriennale. A confronto con EDIRPA e ASAP, si prevedono peraltro alcune attribuzioni ulteriori in capo alla Commissione, come la facoltà di individuare progetti europei di interesse comune ai quali destinare in via prioritaria il finanziamento<sup>40</sup>. All'interno dell'EDIP viene altresì proposta una disposizione che permetterebbe l'istituzione di un fondo per sostenere le imprese nella trasformazione delle catene di approvvigionamento della difesa ("FAST"). Gli schemi sperimentati con l'EDIRPA e l'ASAP verrebbero inoltre arricchiti di una dimensione esterna con l'istituzione di un apposito strumento di sostegno per l'Ucraina.

Una ulteriore componente della proposta consiste nella definizione di un quadro per la creazione di strutture per un programma europeo di armamento (*Structures for European Armament Programme*, SEAP). A dispetto di quanto il nome potrebbe suggerire, la SEAP non è un programma di armamento dell'Unione europea, bensì una struttura costituita da almeno tre Stati membri allo scopo di «aggrega[re] la domanda di prodotti per la difesa durante tutto il loro ciclo di vita»<sup>41</sup>, essenzialmente mediante appalti comuni per l'acquisizione e per i servizi di manutenzione e logistici. Si tratta dunque essenzialmente di uno strumento predisposto per ridurre i costi transattivi in caso di commesse transnazionali.

Nella proposta di regolamento è inclusa anche una complessa disciplina intesa a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti per la difesa, sia mediante attività di tipo preventivo, come la mappatura e il monitoraggio delle catene di approvvigionamento, sia mediante strumenti correttivi per orientare la produzione industriale in presenza di una situazione di crisi.

È infine prevista l'istituzione di un consiglio per la prontezza industriale nel settore della difesa, composto da rappresentanti della Commissione, dall'alto rappresentante e da rappresentanti degli Stati membri, che dovrebbe assistere la Commissione con compiti consultivi, specialmente in relazione alla sicurezza degli approvvigionamenti.

<sup>40</sup> V. l'art. 15 della proposta.

<sup>41</sup> Art. 22, par. 1, della proposta.

### 5. *I possibili ostacoli all'attuazione della strategia*

La strategia industriale europea per la difesa costituisce un piano complesso e relativamente ambizioso, in gran parte già confluito in una proposta legislativa. La sua realizzazione dovrà tuttavia superare diversi nodi problematici e possibili ostacoli.

Un primo fattore dirimente sarà indubbiamente la disponibilità di adeguate risorse finanziarie. La proposta di regolamento EDIP contempla una dotazione finanziaria assai modesta, pari a un miliardo e mezzo di euro<sup>42</sup>. A fronte di un volume di spesa aggregata degli Stati membri dell'ordine di centinaia di miliardi<sup>43</sup>, si tratta evidentemente di risorse insufficienti, pur sommate al bilancio del Fondo europeo per la difesa, a offrire un sostegno significativo all'EDTIB e a rimediare almeno parzialmente alla segregazione dei mercati nazionali della difesa. Da più parti si insiste pertanto sulla necessità di reperire risorse ben più ingenti mediante strumenti *ad hoc*, stante la nota ristrettezza del bilancio dell'Unione europea. In quest'ottica, si è prospettata la creazione di nuovo debito comune<sup>44</sup>, secondo il modello seguito per la raccolta dei contributi da destinare al dispositivo per la ripresa e la resilienza nell'ambito del piano NextGenEU<sup>45</sup>, o l'impiego per la difesa europea delle risorse conferite al dispositivo per la ripresa e la resilienza e non impiegate<sup>46</sup>.

Occorre inoltre considerare che l'Unione europea non costituisce la sola cornice entro la quale gli Stati membri possono cooperare per sostenere finanziariamente il loro riarmo e, fintanto che perdura il conflitto in Ucraina, la difesa di tale Stato terzo. La recente proposta del Segretario generale della NATO di istituire un fondo da cento miliardi in cinque anni per sostenere mi-

<sup>42</sup> V. l'art. 5, par. 1, lett. a) della proposta.

<sup>43</sup> Secondo dati pubblicati dall'Agenzia europea per la difesa, soltanto nel 2022 la spesa complessiva per la difesa dei ventisette Stati membri è stata pari a 240 miliardi (v. European Defence Agency, *Defence Data 2022: Key findings and analysis*, cit., p. 3).

<sup>44</sup> V. European Defence Agency, *President Michel calls for 'defence bonds' at EDA Annual Conference 2023*, 30 November 2023; G. ROSANA, *As the EU lays out its first joint defence strategy, could Eurobonds become a reality?*, in *The Parliament*, 5 March 2024.

<sup>45</sup> Sull'architettura del NextGenEU e sul reperimento delle relative risorse finanziarie mediante l'emissione di debito comune v., *ex multis*, F. FABBRINI, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *DUE*, 2020, p. 771 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering Of An Economic Policy Shift*, in *CMLR*, 2021, p. 635 ss. Lo schema seguito in tale circostanza viene frequentemente evocato come modello per il finanziamento di una politica industriale dell'Unione europea: v. O. FONTANA, S. VANNUCCINI, *How to Institutionalise European Industrial Policy (for Strategic Autonomy and the Green Transition)*, in *CSF paper*, 2024.

<sup>46</sup> G. SORGI, B. SMITH-MEYER, *Has the EU really just found €400B it could spend on defense?*, in *Politico Europe*, 6 March 2024.

litarmente l'Ucraina<sup>47</sup> si pone in concorrenza con l'intendimento di mobilitare ingenti risorse nel quadro dell'Unione europea.

Controverso è anche l'impianto protezionistico della strategia e, più in generale, dei diversi interventi finora attuati o proposti nel quadro della politica industriale europea per il settore della difesa, quale risulta sia dalla dichiarata finalità di sostegno all'EDTIB sia dalla limitazione dell'accesso al finanziamento a imprese operanti nell'Unione e ai prodotti da esse realizzati e immessi sul mercato. Per un verso, misure dirette a incentivare le acquisizioni da fornitori europei a scapito dei beni e delle piattaforme militari acquistate da fornitori stabiliti in Stati terzi possono generare malumori tra gli alleati, specialmente gli Stati Uniti dai quali proviene una vasta parte dell'equipaggiamento militare degli Stati membri<sup>48</sup>. Per altro verso, anche fra gli Stati membri esistono al riguardo sensibilità diverse. Mentre gli Stati che dispongono di un importante comparto industriale della difesa tendono a guardare favorevolmente alle misure che sostengono l'EDTIB e incentivano l'acquisizione di prodotti europei, lo stesso interesse non sussiste per gli Stati membri nei quali non vi sono grandi imprese produttrici di beni e tecnologie militari e, viceversa, le acquisizioni da paesi terzi possono servire a consolidare legami di alleanza oltre a rispondere a una logica di efficienza economica.

L'attuazione di alcuni elementi della strategia industriale europea potrebbe altresì essere ostacolata dalla riluttanza degli Stati membri a condividere informazioni riservate, che da sempre costituisce uno dei principali impedimenti all'integrazione dei mercati nazionali della difesa<sup>49</sup>. Alcuni obiettivi perseguiti dalla proposta di regolamento presuppongono che la Commissione abbia accesso a informazioni sensibili su caratteristiche dei prodotti e componenti, processi e volumi produttivi. La proposta riflette tuttavia la difficoltà di imporre, agli Stati membri o alle imprese, la comunicazione di tali dati. Ad esempio, essa conferisce alla Commissione il compito di realizzare una mappatura delle catene di approvvigionamento dei prodotti della difesa, ma prevede che tale attivi-

<sup>47</sup> V. A. GRAY, J. IRISH, *NATO boss floats 100 billion euro military aid fund for Ukraine*, in *reuters.com*, 2 April 2024.

<sup>48</sup> Nel periodo compreso tra febbraio 2022 e novembre 2023, il 78% del valore delle acquisizioni militari ha interessato prodotti importati da Stati terzi, per il 63% dagli Stati Uniti (v. J.P. MAULNY, *The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market*, in *IRIS Policy Paper*, 2023, p. 2). Nel periodo 2006-2016 le acquisizioni extra-UE ammontavano al 60% del totale (v. D. FIOTT, *The Poison Pill: EU Defence on US Terms?*, in *EUISS Brief*, n. 7, 2019).

<sup>49</sup> Non a caso l'art. 346 TFUE consente a uno Stato membro di derogare al diritto dell'Unione, oltre che per l'adozione di misure relative alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico, per tutelare la confidenzialità di «informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza» (art. 346, par. 1, lett. a) TFUE).

tà debba essere basata su «dati pubblicamente e commercialmente disponibili e informazioni pertinenti non riservate fornite dalle imprese». Ove necessario, la Commissione potrebbe richiedere alle imprese informazioni integrative, che verrebbero però fornite su base volontaria<sup>50</sup>. Anche il monitoraggio periodico delle capacità di fabbricazione in relazione ai prodotti definiti come rilevanti in caso di crisi di approvvigionamento opera principalmente sulla base di informazioni raccolte dalla Commissione su base volontaria<sup>51</sup>. In altri casi, come per la richiesta di informazioni sulle capacità produttive delle imprese che producono beni non militari in presenza di uno stato di crisi di approvvigionamento, è previsto il consenso dello Stato membro in cui l'impresa è stabilita<sup>52</sup>.

Da ultimo, e in termini più generali, la realizzazione degli obiettivi indicati nella strategia presuppone che gli Stati membri siano disposti a concedere alla Commissione significativi compiti di coordinamento e, in qualche caso, di intervento diretto sul mercato. In effetti, la proposta di regolamento EDIP contiene un meccanismo, simile a quello contemplato nella proposta ASAP, che permetterebbe alla Commissione di obbligare le imprese ad accettare ordini prioritari in situazioni di crisi dell'approvvigionamento di determinati prodotti della difesa<sup>53</sup>. Sia la vicenda dell'ASAP, nel cui testo finale questo elemento è stato soppresso, sia le riserve pubblicamente espresse da alcuni Stati membri negli scorsi mesi<sup>54</sup> suggeriscono che il rafforzamento della posizione della Commissione nell'attuazione della politica industriale per la difesa probabilmente continuerà a incontrare resistenza.

#### 6. *I riflessi della prassi in tema di politica industriale per la difesa sul riparto di competenze e sulle tecniche di integrazione*

Venendo alle implicazioni sistemiche della prassi in esame per l'ordinamento dell'Unione europea nel suo complesso, due profili meritano di essere messi in evidenza.

Il primo attiene ai rapporti tra la PESC/PSDC e le politiche materiali. Tutti gli strumenti considerati – FED, ASAP, EDIRPA, l'EDIP da ultimo proposto dalla Commissione – trovano la loro base giuridica in politiche materiali connesse all'instaurazione del mercato interno. In particolare, la base giuridica comune a tutti questi strumenti è l'art. 173, par. 3, TFUE, in materia di politi-

<sup>50</sup> Art. 40, par. 5, della proposta. Si veda anche il considerando 54.

<sup>51</sup> V. l'art. 41, parr. 3 e 4, della proposta.

<sup>52</sup> Art. 46, par. 1, della proposta.

<sup>53</sup> V. l'art. 47 della proposta.

<sup>54</sup> V. J. BARIGAZZI, L. KAYALI, *EU heavyweights warn against Commission defense power grab*, in *Politico Europe*, 28 November 2023.

ca industriale, eventualmente combinato con altre disposizioni del trattato in tema di ricerca e sviluppo, spazio, armonizzazione delle legislazioni per l'instaurazione del mercato interno.

Misure concepite per sostenere l'industria della difesa e ridurre la segmentazione dei mercati della difesa nazionali hanno tuttavia anche un altro scopo, che traspare con molta chiarezza dalle comunicazioni della Commissione e dell'Alto rappresentante e che è richiamato anche nel preambolo degli atti legislativi. Il consolidamento dell'EDTIB non è fine a se stesso, bensì strumentale al rafforzamento delle capacità di difesa degli Stati membri, che a sua volta costituisce un obiettivo della PSDC. L'impegno degli Stati membri a «migliorare progressivamente le loro capacità militari» è infatti menzionato all'art. 42, par. 3, TUE, che assegna altresì all'Agenzia europea per la difesa il compito di «individua[re] le esigenze operative, promuove[re] misure per rispondere a queste, contribui[re] a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipa[re] alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti».

Il rafforzamento delle capacità difensive degli Stati membri è tuttavia oggi perseguito per lo più indirettamente, mediante il ricorso a basi giuridiche non attinenti alla PESC/PSDC. Come è stato osservato, in questo modo le istituzioni sovranazionali si ritagliano faticosamente spazi di intervento – attraverso le competenze in materia di politica industriale e mercato interno, al di fuori della cornice sovranazionale della PESC – in materia di capacità militari, in un settore cioè finora gelosamente custodito dagli Stati membri<sup>55</sup>.

Nella prassi in discorso sembra peraltro rinvenibile la conferma di una generale preferenza per le basi giuridiche relative a politiche materiali rispetto a basi giuridiche PESC/PSDC, in sintonia con quanto avviene nel contesto della conclusione di accordi internazionali con Paesi terzi<sup>56</sup>. Ebbene, mentre l'interpretazione estensiva di alcune basi giuridiche a discapito di altre ha conseguenze pratiche limitate se esse prescrivono il ricorso alla stessa procedura decisionale, tale fenomeno ha invece un considerevole impatto sistemico nei rapporti tra PESC e politiche materiali, dal momento che le «norme e procedure speci-

<sup>55</sup> V. F. 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 EFAR, 2024, p. 80.

<sup>56</sup> V. Corte giust. 4 settembre 2018, C-244/17, *Commissione/Consiglio* (Accordo con il Kazakistan), punto 46; 2 settembre 2021, C-180/20, *Commissione/Consiglio* (Accordo con l'Armenia), punto 53. Per una ricostruzione critica di questa tendenza, v. M.E. BARTOLONI, *Disciplina dei Trattati e prassi evolutiva nelle relazioni internazionali dell'Unione europea*, in DUE, 2022, p. 596 ss.



fiche» cui è soggetta la PESC ai sensi dell'art. 24, par. 1, secondo comma, TUE disegnano un quadro strettamente improntato al metodo intergovernativo<sup>57</sup>. In effetti, se obiettivi di politica estera e di sicurezza comune vengono sempre più spesso perseguiti mediante atti legislativi che trovano altrove la loro base giuridica, finisce per perdere rilevanza l'art. 40 TUE, che sembrerebbe presupporre una netta separazione tra la PESC e le altre politiche<sup>58</sup> e che, a differenza dell'art. 47 TUE pre-Lisbona, non accorda precedenza alle politiche materiali sulla PESC<sup>59</sup>.

Il rovescio della medaglia della preferenza accordata alle politiche materiali rispetto alla PESC è la crescente infiltrazione negli atti adottati in forza di basi giuridiche relative ad altri settori di obiettivi relativi alla difesa e alla sicurezza. Anche questo fenomeno non è isolato o limitato al settore della politica industriale, ma si riscontra parimenti in materia di politica commerciale, trasporti e spazio<sup>60</sup>, trainato dall'emersione nella prassi istituzionale dell'obiettivo trasversale della c.d. "autonomia strategica"<sup>61</sup>. In relazione alla politica commer-

<sup>57</sup> V., per tutti, C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, in *CI*, 2019, p. 253 ss.

<sup>58</sup> In questo senso, e per il rilievo secondo cui l'art. 40 TUE sarebbe espressione di una logica antitetica rispetto al principio di coerenza, v. E. CANNIZZARO, *The Value of the EU International Values*, in W.TH. DOUMA, C. ECKES, P. VAN ELSUWEGE, E. KASSOTI, A. OTT, R.A. WESSEL (eds.), *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, The Hague, 2021, p. 13.

<sup>59</sup> Ai sensi dell'art. 40 TUE, non soltanto «[l]'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea», ma l'attuazione di queste ultime «lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni» in materia PESC. Come noto, questa disposizione è formulata in modo biunivoco proprio per superare l'automatica prevalenza delle basi giuridiche materiali in presenza di misure che perseguissero contestualmente obiettivi di politica estera e obiettivi diversi, secondo l'interpretazione stringente che dell'art. 47 TUE pre-Lisbona dava la Corte di giustizia (20 maggio 2008, C-91/05, *Commissione/Consiglio* (ECOWAS)).

<sup>60</sup> Per una ricostruzione di questa tendenza, v. S. POLI, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Napoli, 2021, p. 69 ss.; M.E. BARTOLONI, *Disciplina dei Trattati*, cit., p. 583 ss.; C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *DUE*, 2022, p. 9 ss., spec. p. 26 ss.; P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, n. 2, 2023, p. 5 ss.; G. PEROTTO, *The Legal Framework of the EU Defence Industry and the Pursuit of Strategic Autonomy*, in *EP*, 2023, p. 475 ss.

<sup>61</sup> Su questa nozione, sul suo contenuto giuridico e sul suo impatto sull'azione delle istituzioni, v. CH. BEAUCILLON, S. POLI, *Special Focus on EU Strategic Autonomy and Technological Sovereignty: An Introduction*, in *EP*, 2023, p. 411 ss.; CH. BEAUCILLON, *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, in *EP*, 2023, p. 417 ss.; F. HOFFMEISTER, *Strategic autonomy in the European Union's external relations law*, in *CMLR*, 2023, p. 667 ss.

ziale, basti pensare al regime di esportazione dei beni a duplice uso, più volte emendato per rafforzarne la strumentalità al conseguimento di obiettivi di politica estera<sup>62</sup>, e al controllo sugli investimenti esteri diretti<sup>63</sup>, di cui la Commissione ha peraltro proposto recentemente una riforma al fine, tra l'altro, di rendere obbligatoria per gli Stati membri l'adozione di un meccanismo di controllo<sup>64</sup>. Nella politica dei trasporti, il regolamento (UE) 2021/1153 promuove l'adeguamento delle reti di trasporto a esigenze di mobilità militare<sup>65</sup>, in stretta sinergia con un progetto realizzato in ambito PSDC nella cornice della cooperazione strutturata permanente (PESCO)<sup>66</sup>. Infine, per quanto riguarda la competenza in materia di spazio, Commissione e alto rappresentante nel 2023 hanno proposto in una comunicazione congiunta una strategia spaziale europea per la sicurezza e la difesa, prospettando una stretta penetrazione tra obiettivi di sicurezza e difesa e usi civili dello spazio<sup>67</sup>.

Accanto al ripensamento dei rapporti tra PESC/PSDC e politiche materiali, vi è un'altra implicazione ordinamentale della prassi esaminata nel presente lavoro. Nel corso dell'ultimo decennio, l'obiettivo di rafforzare la collaborazione tra Stati membri e tra imprese nella progettazione, nello sviluppo e nell'acquisizione di piattaforme militari e altri prodotti della difesa è stato perseguito per lo più mediante incentivi finanziari, in assenza di armonizzazione delle normative nazionali. A spiegare questa scelta contribuisce probabilmente la maggiore

<sup>62</sup> Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2021, che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione). Sul punto, v. F. VISMARA, *Controlli all'esportazione sui beni dual use nel regolamento (UE) 2021/821 del 20 maggio 2021 e misure successive*, in *DUE*, 2022, p. 143 ss.; C. CELLERINO, *I beni a duplice uso e la dual-use technology*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *op. cit.*, p. 313 ss.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2024) 23 final, su cui v. D. GALLO, *La recente proposta della Commissione sul controllo degli investimenti esteri diretti, il principio di sussidiarietà e il Parlamento italiano*, in *EJ*, 2024, p. 148 ss.

<sup>65</sup> Regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) 1316/2013 e (UE) 283/2014.

<sup>66</sup> Si tratta del progetto sulla mobilità militare, tra i primi ad essere avviati nell'ambito della cooperazione strutturata permanente e al quale partecipano anche alcuni Stati terzi membri della NATO (Canada, Norvegia, Stati Uniti, Regno Unito): [pesco.europa.eu](https://pesco.europa.eu).

<sup>67</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, sulla strategia spaziale dell'Unione europea per la sicurezza e la difesa, JOIN(2023) 9 final. V. C. CELLERINO, *EU Space Policy and Strategic Autonomy: Tackling Legal Complexities in the Enhancement of the 'Security and Defence Dimension of the Union in Space'*, in *EP*, 2023, p. 487 ss.

propensione degli Stati membri ad accettare che l'Unione operi come un ente erogatore di risorse finanziarie piuttosto che mediante l'imposizione di norme, specie in un ambito, come il mercato dei prodotti della difesa, in cui l'art. 346 TFUE consente agli Stati membri un'ampia facoltà di deroga all'applicazione del diritto dell'Unione: l'integrazione attraverso il denaro (*integration through funding*)<sup>68</sup> si rivela meno controversia dell'integrazione attraverso il diritto.

Anche questo aspetto della prassi in discorso, peraltro, costituisce un profilo comune ad altri ambiti di intervento dell'Unione e presenta somiglianze con il piano NextGenEU per la ripresa post-pandemica. E come il fenomeno dell'*integration through funding* comporta implicazioni in ordine ai rapporti tra diversi attori (Unione e Stati membri, enti pubblici erogatori e soggetti beneficiari) nelle altre politiche – basti pensare alla progressiva espansione della condizionalità<sup>69</sup> – così le azioni dell'Unione in materia di politica industriale per la difesa lasciano trasparire l'ambizione di orientare le scelte di programmazione e di acquisizione degli Stati membri per mezzo dell'erogazione di risorse pubbliche condizionata a particolari finalità o criteri<sup>70</sup>: si pensi, ad esempio, alle regole che permettono una maggiorazione del tasso di finanziamento a carico del Fondo europeo per la difesa per progetti cooperativi incardinati nella cooperazione strutturata permanente, alla premialità introdotta dall'ASAP per i prodotti da destinare all'Ucraina, alla previsione della partecipazione di piccole e medie imprese europee quale criterio di aggiudicazione delle sovvenzioni in pressoché tutti gli strumenti. Anche sotto questo profilo, dunque, l'emergente politica industriale europea per il settore della difesa rappresenta un interessante laboratorio per studiare le “nuove forme di integrazione” che si sviluppano nell'ordinamento dell'Unione in risposta a situazioni di crisi<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> V. B. DE WITTE, *Integration through Funding: The Union's Finances as a Policy Instruments*, in R. WEBER (ed.), *The Financial Constitution of European Integration: Follow the Money?*, Oxford, 2023, p. 221 ss.

<sup>69</sup> Per un quadro sistematico della condizionalità nelle politiche dell'Unione, v. V. VIȚĂ, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in CYELS, 2017, p. 116 ss.; A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in DUE, 2022, p. 225 ss. Sulla condizionalità nel NextGenEU, v. L. FROMONT, *La conditionnalité des financements octroyés par la Facilité pour la reprise et la résilience*, in RAE, 2021, p. 771 ss.

<sup>70</sup> Per analoghi rilievi, in riferimento all'impiego del Fondo europeo per la difesa, v. L. PALADINI, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, in DPCE online, 2019, p. 1927.

<sup>71</sup> Cfr. P. DE PASQUALE, *L'Unione europea e le nuove forme di integrazione*, in DPCE, 2017, p. 671 ss.