



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

ALBERTO MIGLIO, GABRIELLA PEROTTO, LORENZO GROSSIO

**I MECCANISMI DI FINANZIAMENTO
DEL SETTORE DIFESA NELL'UNIONE
EUROPEA E IL LORO CONTRIBUTO AL
RAFFORZAMENTO DELL'AUTONOMIA
STRATEGICA**

Gennaio 2024

ISSN: 2038-0623

ISBN: 979-12-80969-11-8

Copyright © Centro Studi sul Federalismo

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

Il *paper* è dedicato all'esame della componente finanziaria dell'integrazione europea in materia di difesa. Accanto a meccanismi di finanziamento che afferiscono alla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) – il principale dei quali è oggi rappresentato dallo Strumento europeo per la pace, massicciamente impiegato per fornire assistenza militare all'Ucraina – nel corso degli ultimi anni sono stati introdotti strumenti di finanziamento dell'industria della difesa. Presentando un quadro sistematico dei meccanismi esistenti, il *paper* ne discute le implicazioni sui rapporti tra PSDC e politiche materiali, da un lato, e ne valuta il contributo al rafforzamento dell'autonomia strategica dell'Unione, dall'altro.

This paper focuses on the financial dimension of European integration in defence matters. Alongside tools of Common Security and Defence Policy (CSDP) – most notably the European Peace Facility, massively employed to fund military assistance to Ukraine – over the past few years new instruments were established to provide financing for the defence industry. The paper offers a comprehensive overview of existing instruments, discusses their implications on the relationship between CSDP and substantive EU policies, and assesses their contribution to the strengthening of EU strategic autonomy.

Keywords: Autonomia strategica, Politica di sicurezza e difesa comune, PESCO, European Peace Facility, Fondo europeo per la difesa, EDIRPA, ASAP

Alberto Miglio è ricercatore di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Torino

E-mail: alberto.miglio@unito.it

Gabriella Perotto è assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea nell'Università Commerciale "Luigi Bocconi"

E-mail: gabriella.perotto@unibocconi.it

Lorenzo Grossio è assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea nell'Università di Torino

E-mail: lorenzo.grossio@unito.it

Il presente contributo espone i risultati della ricerca condotta dagli Autori nell'ambito dell'omonimo progetto finanziato dal CSF. Lo scritto costituisce il frutto delle riflessioni condivise degli Autori. Tuttavia, in particolare, Alberto Miglio ha redatto i paragrafi 2, 5, 6.2.3 e 8, Gabriella Perotto i paragrafi 3, 6.2.1, 6.2.2 e 7, mentre i paragrafi 1, 4 e 6.1 vanno attribuiti a Lorenzo Grossio; il par. 9 è stato redatto congiuntamente da Alberto Miglio e Lorenzo Grossio.

Gli Autori desiderano ringraziare Chiara Cellerino, Alessandro Marrone, Flavio Brugnoli e Domenico Moro per i preziosi commenti formulati con riguardo ad una versione preliminare del presente scritto, nonché Alessandro Marcellin per l'assistenza nell'organizzazione dei materiali durante la fase di ricerca.

1. Introduzione e delimitazione dell'oggetto della ricerca • 2. I perduranti caratteri di specialità della PESC/PSDC e la presenza di obiettivi comuni alle altre politiche • 3. Il concetto di autonomia strategica quale obiettivo trasversale dell'Unione: i contorni di una nozione elusiva • 4. Un termine di raffronto: i meccanismi di finanziamento istituiti nell'ambito della NATO • 5. Il coordinamento delle politiche di difesa nazionali e la collaborazione tra Stati membri nello sviluppo di capacità militari • 6. I meccanismi UE di finanziamento nel settore della difesa tra PSDC, mercato interno e politica industriale • 7. L'EDIRPA e le prospettive di sviluppo in tema di investimenti comuni • 8. Uno sguardo sistematico: conseguenze sui rapporti tra PSDC e politiche materiali • 9. Conclusioni.

1. Introduzione e delimitazione dell'oggetto della ricerca

Il recente deterioramento dello scenario di sicurezza internazionale pone complesse sfide per l'azione dell'Unione europea a livello globale e regionale. Nuove guerre, come quella seguita all'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, e l'aggravarsi di conflitti tutt'oggi irrisolti, come quello che da decenni interessa la regione mediorientale, hanno posto in evidenza i limiti dell'attuale architettura della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'Unione europea.

Dinanzi alla necessità di una risposta comune alle nuove minacce che si affacciano sullo scenario internazionale, l'avanzamento del processo di integrazione nel settore della difesa è oggi tornato al centro del dibattito politico-istituzionale. Come sottolineato dalla Bussola strategica del marzo 2022, “[l]’UE deve diventare più rapida, più abile e più efficace nella sua capacità di decidere e agire”¹. Tali aspirazioni trovano una più compiuta definizione nel concetto di “autonomia strategica”, generalmente inteso quale “capacità [dell’Unione europea] di agire autonomamente, se e quando necessario, e con i partner, quando possibile”².

Tra le direttrici definite dalla Bussola strategica per il perseguimento dell'autonomia strategica, la dottrina e il dibattito politologico si sono principalmente concentrati sulle prospettive di sviluppo dell'architettura istituzionale della PSDC³. Tuttavia, lo stesso documento programmatico indica

¹ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali* [2022] 7371/22, p. 13.

² Conclusioni del Consiglio europeo del 14 novembre 2016 sull'attuazione della strategia globale dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa (EUCO 14149/16), par. 2.

³ *Ex multis*, v. C. Cellerino, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra “autonomia strategica” e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 9 ss.; M. Vellano, *La costruzione di una leadership mondiale dell'Unione europea attraverso il rafforzamento della sua politica di sicurezza e di difesa comune*, in *Quaderni AISDUE - Serie speciale: Atti del Convegno “L'Unione europea dopo la pandemia” - Bologna, 4-5 novembre 2021* (Editoriale Scientifica 2022), p. 255 ss.; A. Padoa Schioppa, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea*, in *Policy Papers del Centro Studi sul Federalismo*, 2023, disponibile a https://csfederalismo.it/images/2023/Policypaper/PP_CSF_APadoaSchioppa_Franco-German_Report.pdf; V. Szép, R. A. Wessel, *Making Faster and Better Decisions in EU Common Foreign and Security Policy*, in *ENGAGE Policy Brief Series*, 2023, disponibile a <https://www.engage-eu.eu/publications/making-faster-and-better-decisions-in-eu-cfsp>; Id., *Assessing Current CFSP Structures and Processes and Formulating Recommendations*, in *ENGAGE Policy Brief Series*, 2023, disponibile a <https://www.engage-eu.eu/publications/assessing-current-cfsp-structures-and-processes-and-formulating->

un'ulteriore priorità di azione, finora oggetto di ben più limitata analisi: il rafforzamento dei meccanismi di finanziamento europei a favore del settore difesa⁴. Questi ultimi consistono in strumenti sovranazionali volti all'impiego in comune di risorse finanziarie derivanti dal bilancio dell'Unione oppure da conferimenti *ad hoc* allo scopo di sostenere iniziative nazionali e sovranazionali aventi implicazioni nel settore della difesa.

Tali meccanismi rivestono un ruolo cruciale per l'azione dell'Unione lungo due direttrici: da un lato, la condotta di missioni e l'adozione di misure di assistenza militare a favore di Stati terzi e organizzazioni internazionali nell'ambito della PSDC; dall'altro, il potenziamento delle capacità di difesa degli Stati membri. Quest'ultima dimensione travalica l'ambito di applicazione della PSDC, coinvolgendo meccanismi di finanziamento radicati in diversi settori di competenza dell'Unione. Tra questi, basti richiamare in chiave introduttiva il ruolo degli strumenti europei di politica industriale, specialmente alla luce delle specificità del mercato dei prodotti della difesa. Infatti, in tale mercato la domanda proviene pressoché esclusivamente dagli Stati, i quali controllano altresì le esportazioni di prodotti e tecnologie della difesa nonché a duplice uso⁵. Di conseguenza, il funzionamento del settore industriale della difesa non segue i modelli commerciali tipici dei mercati più tradizionali: l'industria non effettua investimenti autofinanziati, ma li avvia solo in seguito a ordini vincolanti. Come recentemente richiamato dalla Commissione, l'impiego di meccanismi di finanziamento può "ridurre i rischi degli investimenti industriali attraverso sovvenzioni e prestiti, consentendo così all'industria un più rapido adattamento alle trasformazioni strutturali del mercato in corso"⁶.

Appare dunque evidente come strumenti di finanziamento di diversa natura – afferenti non solo alla PSDC, ma anche ad altre politiche materiali – forniscano un contributo al rafforzamento dell'azione dell'Unione nell'ambito della difesa e, di conseguenza, della sua autonomia strategica. Il *paper* intende analizzare in chiave giuridica la complessa relazione intercorrente tra PSDC e differenti politiche UE con riguardo al finanziamento del settore difesa nella prospettiva del perseguimento dell'autonomia strategica. L'ipotesi che ci si propone di verificare è, innanzitutto, se l'introduzione di specifici strumenti di finanziamento nel settore della difesa abbia rafforzato la sinergia tra politiche materiali dell'Unione, contribuendo a colmare il divario che continua a sussistere, sul piano istituzionale e normativo, tra la PESC/PSDC e le altre competenze dell'Unione

[recommendations](#); R. A. Wessel, V. Szép, *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?*, Studio richiesto dalla Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, 2022, disponibile a [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU\(2022\)739139_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU(2022)739139_EN.pdf); D. Moro, *Difesa europea e nuovo ordine mondiale*, in *Policy Papers del Centro Studi sul Federalismo*, 2020, disponibile a https://csfederalismo.it/images/policy_paper/CSF_PP43_Moro_DifesaEuropea_marzo2020.pdf.

⁴ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*, cit., p. 33.

⁵ V. la posizione comune 2008/944/PESC, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari e il 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. Sul regime relativo al trasferimento di armi e prodotti a duplice uso v. C. Cellerino, *I beni a duplice uso e la dual-use technology*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea* (Wolters Kluwer 2023), p. 313 ss.

⁶ Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni, COM(2023) 237 final, p. 2.

europea. A tal fine, il presente studio si sofferma esclusivamente sui meccanismi il cui scopo primario consista nel sostegno finanziario ad iniziative nazionali o sovranazionali che interessano il settore della difesa. Di converso, non rientrano nell'analisi gli strumenti volti a finanziare iniziative solo indirettamente o incidentalmente rientranti in tale settore, tra cui i meccanismi operanti nell'ambito delle politiche di vicinato e di cooperazione allo sviluppo⁷. In secondo luogo, si intende riflettere sull'idoneità di tali meccanismi rispetto al perseguimento dell'autonomia strategica dell'Unione. Al riguardo, il *paper* offre una valutazione di tipo qualitativo, basata sugli sviluppi intercorsi nella prassi recente e sulle interazioni tra diverse politiche materiali analizzate in questa sede.

A fronte di tali obiettivi, premessa una sintetica ricostruzione dei rapporti tra la PSDC e le altre politiche dell'Unione (§ 2), il *paper* offrirà un inquadramento della nozione di autonomia strategica (§ 3), che costituisce l'obiettivo dichiarato delle iniziative prese in esame. Al fine di individuare un parametro rispetto al quale raffrontare le azioni dell'Unione oggetto di analisi, il paragrafo successivo tratteggerà i caratteri essenziali degli strumenti di finanziamento istituiti nell'ambito della NATO (§ 4). Sulla scorta di tali premesse e sinteticamente esposti i principali meccanismi di coordinamento delle politiche di difesa e di sviluppo collaborativo di capacità di difesa nel quadro della PSDC (§ 5), il § 6 analizzerà in dettaglio singoli meccanismi di finanziamento rientranti nell'ambito della ricerca. Tale disamina metterà in luce il valore aggiunto di tali strumenti per l'azione dell'Unione nel settore della difesa, a complemento delle iniziative di coordinamento delle politiche di difesa nazionali, da un lato, e di timide misure di armonizzazione, dall'altro. Nella medesima prospettiva, il *paper* si soffermerà sulle misure più recenti adottate o proposte dalle istituzioni europee (§ 7). Infine, i paragrafi conclusivi formuleranno una risposta ai due interrogativi sottesi alla ricerca, offrendo alcune riflessioni sia circa le implicazioni delle misure prese in esame per i rapporti tra PSDC e politiche materiali nell'ambito della difesa (§ 8), sia relativamente al contributo dei meccanismi di finanziamento al perseguimento dell'autonomia strategica dell'Unione (§ 9).

2. I perduranti caratteri di specialità della PESC/PSDC e la presenza di obiettivi comuni alle altre politiche

Come noto, la PSDC costituisce, secondo il Trattato, “parte integrante” della Politica estera e di sicurezza comune (PESC)⁸, la quale rimane tuttora “soggetta a norme e procedure specifiche”⁹. Questo schema costituisce un retaggio della struttura “a pilastri” ereditata dal regime antecedente al Trattato di Lisbona, che incardinava le nuove competenze dell'Unione racchiuse nel secondo (PESC) e nel terzo pilastro (giustizia e affari interni) in una cornice ordinamentale distinta dalla

⁷ In particolare, la dottrina ha sottolineato come il supporto al settore difesa non costituisca lo scopo primario delle erogazioni finanziate dall'*Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP) e, successivamente, dal *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI) (S. Puig Soler, *The European Peace Facility*, in J. Rehl (ed.) *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union* (Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria 2021) p. 106).

⁸ Art. 42, par. 1, TUE.

⁹ Art. 24, par. 1, TUE.

Comunità europea e dalle sue politiche¹⁰. Le “norme e procedure specifiche” alle quali si riferisce l’art. 24, par. 1, TUE si riassumono, per l’essenziale, nel carattere marcatamente intergovernativo della PESC/PSDC. Il potere di definire la politica estera e di difesa dell’Unione è affidato alle due istituzioni intergovernative, il Consiglio europeo e il Consiglio. Al primo compete individuare gli interessi strategici dell’Unione, fissare gli obiettivi e definire gli orientamenti generali della PESC¹¹. Il secondo “elabora” la PESC e adotta le decisioni necessarie per definirla e attuarla “in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo”¹². A differenza di quanto avviene nelle altre politiche dell’Unione, la Commissione non ha né il potere di iniziativa, che è attribuito agli Stati membri e all’alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, né competenze esecutive, dal momento che la PESC è “attuata dall’alto rappresentante e dagli Stati membri”¹³, né la funzione di rappresentanza esterna che il Trattato le conferisce per la generalità delle altre politiche¹⁴.

La separazione, che appare tuttora marcata se si considerano le attribuzioni delle istituzioni e le procedure decisionali – dominanza del criterio dell’unanimità, assenza di atti legislativi – risulta tuttavia meno netta se si guarda alla cornice normativa in cui la PESC si colloca e agli obiettivi che essa persegue. Come noto, infatti, il Trattato di Lisbona ha fatto venire meno la rigida separazione tra PESC e politiche “comunitarie” come espressione di ordinamenti giuridici distinti e soppresso la struttura a pilastri. Pertanto, a differenza di quanto avveniva nel regime pre-Lisbona¹⁵, la PESC è oggi “integra[ta] nell’ambito generale del diritto dell’Unione”¹⁶, soggetta ai principi generali di tale ordinamento e informata ai valori comuni e agli obiettivi elencati all’art. 3 TUE al pari delle politiche materiali¹⁷. Sul piano normativo, i segni forse più evidenti del riassorbimento della PESC in una cornice comune si rinvencono nella previsione di obiettivi propri dell’azione esterna nell’ambito dell’articolo del TUE dedicato agli obiettivi dell’Unione (art. 3, par. 5, TUE) e nell’introduzione di alcune “disposizioni generali sull’azione esterna”, secondo la formula impiegata nell’intitolazione del capo 1 del titolo V del TUE. Gli obiettivi comuni ai diversi settori dell’azione esterna dell’Unione, che è molto più ampia della PESC, possono essere perseguiti soltanto mediante un approccio

¹⁰ Sulla frammentazione che ne conseguiva v., per tutti, D. Curtin, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 17 ss.

¹¹ Art. 26, par. 1, TUE.

¹² Art. 26, par. 2, TUE.

¹³ Art. 27, par. 3, TUE.

¹⁴ Art. 17, par. 1, TUE.

¹⁵ Nella celebre sentenza *Kadi*, la Corte di giustizia ritenne che “[l]a coesistenza dell’Unione e della Comunità come ordinamenti giuridici integrati ma distinti, nonché l’architettura costituzionale dei pilastri, volute dagli autori dei trattati” non permettessero di perseguire obiettivi PESC nell’esercizio di competenze comunitarie (sentenza del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, EU:C:2008:461, punto 202).

¹⁶ Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*, EU:C:2020:793, punto 47.

¹⁷ V. M. Cremona, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds), *EU Law After Lisbon* (Oxford University Press 2012), p. 40 ss., spec. 46 ss.; E. Cannizzaro, M.E. Bartoloni, *Unitarietà e frammentazione nel sistema dell’azione esterna dell’Unione*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2013, p. 531 ss.; C. Cellerino, *Soggettività internazionale e azione esterna dell’Unione europea: fondamento, limiti e funzioni* (Aracne 2015), p. 107 ss.; M. Cremona, *The Position of CFSP/CSDP in the EU’s Constitutional Architecture*, in S. Blockmans, P. Koutrakos (eds), *Research Handbook on the EU’s Common Foreign and Security Policy* (Elgar 2018), p. 5 ss.; G. Butler, *Constitutional Law of the EU’s Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations* (Hart Publishing 2019).

sinergico, che metta in gioco diverse competenze. Ad esempio, l'obiettivo di "consolidare e sostenere la democrazia e lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale" in paesi terzi e all'interno della comunità internazionale (art. 21, par. 2, lett. a), TUE) è certamente un obiettivo di politica estera, ma interessa anche la cooperazione allo sviluppo, la politica commerciale, la cooperazione giudiziaria, e così via. Politica ambientale, politica commerciale, cooperazione allo sviluppo sono indispensabili per "favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale" (art. 21, par. 2, lett. d), TUE), che tuttavia coinvolge altresì scelte di politica estera.

Per ridurre il rischio di frammentazione delle azioni che l'Unione può porre in essere nell'ambito di politiche distinte, il Trattato richiede "coerenza tra i vari settori dell'azione esterna", affidando alla Commissione, al Consiglio e all'alto rappresentante il compito di garantirla (art. 21, par. 3, TUE)¹⁸.

Il principio di coerenza non limita peraltro la propria operatività all'azione esterna, richiedendo il coordinamento di diverse politiche aventi una dimensione esterna. Esso si esplica anche nei rapporti tra dimensione interna ed esterna dell'azione dell'Unione¹⁹, nonché nei rapporti tra politiche interne²⁰. Questa sinergia è tanto più necessaria a fronte di obiettivi complessi e per loro natura trasversali che non possono essere perseguiti efficacemente se non mediante una pluralità di politiche materiali. Si pensi, ad esempio, al contrasto al cambiamento climatico e ai suoi effetti, che richiede un'azione coerente in molteplici settori, dal mercato interno alla tutela dell'ambiente alla politica energetica, nonché un coordinamento tra azioni sul piano interno e su quello esterno²¹. Oppure l'obiettivo della sicurezza, richiamato fin dal preambolo del TUE e sotteso sia allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia sia alla PESC/PSDC, ma altresì rilevante per numerose altre politiche dell'Unione²².

3. Il concetto di autonomia strategica quale obiettivo trasversale dell'Unione: i contorni di una nozione elusiva

La necessità di un approccio trasversale e integrato, capace di tenere insieme molteplici politiche materiali e linee di azione, è sotteso anche al concetto di autonomia strategica, che ne offre anzi una delle manifestazioni più evidenti. L'istituzione che per prima ha fatto ricorso a questa formula nel settore della PSDC è il Parlamento europeo. In particolare, già nelle risoluzioni relative alla

¹⁸ Sul principio di coerenza nelle relazioni esterne dell'Unione, in generale, v., per tutti, A. Mignolli, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza* (Jovene 2009); C. Hillion, *Cohérence et action extérieure de l'Union européenne*, EUI Working Papers LAW 2012/14, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/22354>. Con specifico riferimento ai rapporti tra la PSDC e altri settori di azioni dell'Unione, S. Saluzzo, *I rapporti tra la politica di sicurezza e difesa comune e le altre politiche esterne dell'Unione europea*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, cit., p. 121 ss.

¹⁹ L'art. 21, par. 3, TUE richiede "coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche" (corsivo aggiunto).

²⁰ V. l'art. 7 TFUE, secondo cui "[l]'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze".

²¹ V., ad esempio, gli articoli raccolti nello Special Focus *The EU and Climate Change* (C. Beaucillon, B. Pirker, eds) in *European Papers*, 2022, p. 527 ss.

²² V. M. Gatti, *Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus: AFSJ versus CFSP*, in E. Neframi, M. Gatti (eds), *Constitutional Issues of EU External Relations Law* (Nomos 2018), p. 89 ss.

Strategia europea in materia di sicurezza del 2006²³ il Parlamento europeo ha individuato tale nozione come caratteristica qualificante del documento programmatico del Consiglio preso in esame, sebbene il concetto di “autonomia strategica” non vi fosse menzionato, e ne ha anche fornito una definizione. Infatti, il Parlamento europeo ha richiamato “la «autonomia strategica» che caratterizza la Strategia europea in materia di sicurezza, segnatamente la capacità di condurre operazioni nel suo ambito d’azione indipendentemente da altri attori, che richiede l’interoperabilità e una catena di approvvigionamento più sostenibile e affidabile basata sul sostegno e l’assistenza reciproci, evitando i doppioni e un impiego non ottimale di risorse scarse a livello europeo o tra Stati membri”²⁴. Ha inoltre rilevato “che l’Unione europea ha bisogno di sviluppare la propria autonomia strategica mediante una politica estera, di sicurezza e di difesa forte ed efficace per promuovere la pace e la sicurezza internazionale, difendere i propri interessi nel mondo, proteggere la sicurezza dei propri cittadini, contribuire a un multilateralismo efficace, promuovere il rispetto dei diritti dell’uomo e dei valori democratici in tutto il mondo e salvaguardare la pace nel mondo”²⁵. Successivamente, prima che entrasse nell’uso corrente della Commissione, la nozione di autonomia strategica ha continuato a essere impiegata in diverse risoluzioni del Parlamento europeo²⁶.

In effetti, il primo documento programmatico della Commissione in cui la nozione compare è una comunicazione del 2013 intitolata “Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente”²⁷. Ai fini della presente ricerca, è interessante notare come già in quella sede l’autonomia strategica venisse evocata in stretta correlazione con la necessità di sviluppo

²³ Consiglio dell’Unione europea, *Strategia europea in materia di sicurezza: un’Europa sicura in un mondo migliore* (Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea 2009).

²⁴ P6_TA(2006)0495 Messa in atto della Strategia europea in materia di sicurezza nel contesto della PESD Risoluzione del Parlamento europeo sull’attuazione della strategia europea in materia di sicurezza nell’ambito della PESD (2006/2033(INI), para 13.

²⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sulla Strategia europea in materia di sicurezza e la PESD (2008/2202(INI)), para 1. Si veda, inoltre, la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2010 sull’attuazione della strategia europea di sicurezza e la politica di sicurezza e di difesa comune (2009/2198(INI)) dove la nozione di autonomia strategica è menzionata ai parr. 3 e 68.

²⁶ Si veda, ad esempio: Risoluzione del Parlamento europeo del 10 luglio 2008 su spazio e sicurezza (2008/2030(INI)) (2009/C 294 E/16); Risoluzione del Parlamento europeo dell’11 maggio 2011 sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona (2010/2299(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 14 dicembre 2011 sull’impatto della crisi finanziaria sul settore della difesa negli Stati membri dell’UE (2011/2177(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sull’attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (conformemente alla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla politica estera e di sicurezza comune) (12562/2011 — 2012/2138(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 21 novembre 2013 sulla base tecnologica e industriale della difesa europea (2013/2125(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 21 novembre 2013 sull’attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (conformemente alla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla politica estera e di sicurezza comune) (14605/1/2012 — 2013/2105(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 21 maggio 2015 sull’attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (conformemente alla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla politica estera e di sicurezza comune) (2014/2220(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2016 sull’Unione europea della difesa (2016/2052(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 23 novembre 2016 sull’attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (sulla base della relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla politica estera e di sicurezza comune) (2016/2067(INI)).

²⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente (COM/2013/0542 final).

dell'industria della difesa. In particolare, la Commissione giudicava che il raggiungimento di “un certo grado di autonomia strategica” per l’Unione significasse “riuscire a decidere ed agire senza dipendere dalle capacità di terzi. La sicurezza dell’approvvigionamento, l’accesso alle tecnologie cruciali e la sovranità operativa rivestono quindi un’importanza decisiva. [...] La difesa è ancora al centro della sovranità nazionale e le decisioni riguardanti le capacità militari restano prerogativa degli Stati membri. L’UE può tuttavia fornire un apporto rilevante, in quanto detiene politiche e strumenti idonei ad attuare cambiamenti strutturali e costituisce per gli Stati membri il contesto migliore per mantenere collettivamente un adeguato livello di autonomia strategica”²⁸. Successivamente questa espressione ha iniziato a essere ampiamente utilizzata nei documenti della Commissione²⁹.

L’uso del concetto di “autonomia strategica” associato alla necessità di sviluppare maggiormente l’industria della difesa europea è poi diventato di uso comune nella maggior parte dei documenti o atti delle istituzioni, inclusi il Consiglio e Consiglio europeo, in materia di sicurezza e difesa. Negli ultimi anni la nozione di autonomia strategica si è infine ampliata in quella che oggi è nota come “open strategic autonomy”, concetto che va oltre all’ambito della sicurezza e difesa per estendersi ad altri settori e che viene spesso utilizzato insieme a quello di “sovranità tecnologica”³⁰ e, più in generale, “sovranità europea”.³¹ Fornire definizioni chiare di questi termini è molto difficile, in quanto talvolta essi vengono impiegati in modo intercambiabile e per lo più con valenza essenzialmente politica. Il forte incremento dei rimandi a questo concetto nei documenti e atti delle istituzioni ha portato la dottrina ad interrogarsi in varie occasioni sul significato da attribuire alla

²⁸ *Ivi*, pp. 3-4.

²⁹ Si veda, ad esempio, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano d'azione europeo in materia di difesa (COM/2016/0950 final); Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria europea della difesa (COM/2017/0294 final - 2017/0125 (COD)); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Istituzione del Fondo europeo per la difesa (COM/2017/0295 final).

³⁰ Si veda, S. Poli, *Reinforcing Europe's Technological Sovereignty Through Trade Measures: The EU and Member States' Shared Sovereignty*, in *European Papers*, 2023, pp. 429-445. Talvolta il concetto di “sovranità tecnologica” viene associato alla nozione di “sovranità digitale”. In merito, si veda O. J. Gstrein, *Data Autonomy: Recalibrating Strategic Autonomy and Digital Sovereignty*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, pp. 379-396; E. Fahey, *Does the EU's Digital Sovereignty Promote Localisation in Its Model Digital Trade Clauses?*, in *European Papers*, 2023, pp. 503-511.

³¹ Al riguardo, si veda F. Brugnoli, *Alla ricerca dell'autonomia strategica europea*, in *Euractiv*, 30 ottobre 2020, disponibile a <https://euractiv.it/section/europea-parlano-i-fatti/opinion/alla-ricerca-dellautonomia-strategica-europea/>; European Parliamentary Research Service, “On the path to 'strategic autonomy'. The EU in an evolving geopolitical environment” (settembre 2020); European Parliamentary Research Service, “EU strategic autonomy 2013-2023. From concept to capacity” (EU Strategic Autonomy Monitor, briefing luglio 2022); Conclusioni del Consiglio europeo del 1-2 ottobre 2020 (EUCO 13/20).; Commissione europea, *Strategic dependencies and capacities - Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery* (SWD(2021) 352 final); Commissione europea, *EU Strategic Autonomy and the Role of the EU Budget (EU Budget Policy Brief 2022)*; Commissione europea e Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento e al Consiglio sul rafforzamento del contributo dell’UE al multilateralismo basato su regole (JOIN(2021) 3 final).

nozione di autonomia strategica e sugli effetti che il suo perseguimento può comportare per l'assetto costituzionale dell'Unione europea³².

In senso letterale, il concetto di autonomia strategica può essere banalmente inteso come la capacità dell'Unione europea di agire in modo "autonomo". Tuttavia, ciò non chiarisce i limiti di questa nozione e non risponde a molte domande come: rispetto a quale soggetto terzo vada intesa tale autonomia; se sia possibile distinguere una dimensione interna e una esterna di questo concetto³³; quale ne sia la finalità e quali, di conseguenza, i settori coinvolti.³⁴ Al momento gli atti delle istituzioni non offrono sufficienti elementi per fornire risposte così dettagliate. Tuttavia, se il concetto di *open strategic autonomy* pare ancora estremamente elusivo dal punto di vista giuridico,³⁵ quello di autonomia strategica applicata al solo settore della difesa sembra poter essere meglio circoscritto. I primi due documenti in cui vi è stato un tentativo di ulteriore

³² *Ex multis*: F. Hoffmeister, *Strategic autonomy in the European Union's external relations law*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 667 ss.; C. Beaucillon, *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, in *European Papers*, 2023, pp. 417-428; C. Rapoport, *Setting Norms and Promoting a Rules-based International Legal Order: Enhancing Strategic Autonomy Through the Autonomy of the EU Order*, in *European Papers*, 2023, pp. 447-457; L. Mola, *Fostering 'European Technological Sovereignty' Through the CSDP: Conceptual and Legal Challenges. First Reflections Around the 2022 Strategic Compass*, in *European Papers*, 2023, pp. 459-474; 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 *European Papers*, 2023, pp. 487-501; M. Van Der Woude, *The European Union's Engagement With Questions of Strategic Autonomy and Security: Do EU Courts Have a Role to Play?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, pp. 311-322; F. Casolari, *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member States Security Nexus Revisited*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, pp. 323-340; B. Vroege, *Strategic Autonomy in Military Production: The EDF and the Constitutional Limits to EU Defence-Industrial Spending Power*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, pp. 341-362; Editorial Comments, *Keeping Europeanism at Bay? Strategic Autonomy as a Constitutional Problem*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 313 ss.; R. Csernaton, *The EU's Hegemonic Imaginaries: from European Strategic Autonomy in Defence to Technological Sovereignty*, in *European Security*, 2022, p. 395; B. Lippert, N. von Ondarza and V. Perthes (eds), *European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests* (SWP Research Paper 4-2019) Stiftung Wissenschaft und Politik – German Institute for International and Security Affairs; N. Helwig, V. Sinkkonen, *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, in *European Foreign Affairs Review*, 2022, p. 1; N. Helwig, *The Ambiguity of the EU's Global Role: A Social Explanation of the Term "Strategic Autonomy"*, in *European Foreign Affairs Review*, 2022, p. 21; D. Fiott, *Strategic Autonomy: Towards "European Sovereignty" in Defence?*, in *European Union Institute for Security Studies (EUISS) briefs*, 2018. Per una prospettiva che si concentra sulle questioni legate alla difesa e alla relazione fra UE e NATO, si veda J. Howorth, *Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Threat or Opportunity for Transatlantic Defence Relations?*, in *Journal of European Integration*, 2018, p. 523; J. Howorth, *Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: A Win-Win Approach*, in *L'Europe en Formation*, 2019, p. 85.

³³ Su questa distinzione, v. G. Perotto, *The Legal Framework of the EU Defence Industry and the Pursuit of Strategic Autonomy*, in *European Papers*, 2023, p. 480.

³⁴ Sulla definizione dell'autonomia strategica dell'Unione europea in termini funzionali e finalistici si veda A. Marrone, *European strategic autonomy between ambition and pragmatism*, in *Progressive Yearbook 2022, FEPS - Foundation for European Progressive Studies*, 2022, p. 133 ss.

³⁵ V. Commissione europea, *Strategic dependencies and capacities*, cit., dove la "open strategic autonomy" è definita come "the ability to shape the new system of global economic governance and develop mutually beneficial bilateral relations, while protecting the EU from unfair and abusive practices, including diversification and consolidation of global supply chains" (p. 7). Inoltre, è interessante segnalare la definizione fornita negli Editorial Comments, *Keeping Europeanism at Bay? Strategic Autonomy as a Constitutional Problem*, cit.: "this concept can therefore be described as the ability of the EU to secure its citizens a life to the standards of prosperity, safety, health, and general well-being they are used to expect. As this is part of the promise of the Union (Art. 2(1), 3(1) TEU), there is nothing inherently wrong with this goal, except that it renders the whole concept somewhat unpecific."

concettualizzazione della nozione di autonomia strategica sono le conclusioni del Consiglio europeo del 2013³⁶ e la *EU Global Strategy* del 2016 (EUGS)³⁷. In queste sedi viene ribadito che “l’Europa ha bisogno di una base industriale e tecnologica di difesa (EDTIB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva per sviluppare e sostenere le capacità di difesa. Ciò può altresì rafforzare la sua autonomia strategica e capacità di agire con i partner. È opportuno rafforzare l’EDTIB per assicurare l’efficacia operativa e la sicurezza dell’approvvigionamento, rimanendo al contempo competitivi a livello mondiale e stimolando l’occupazione, l’innovazione e la crescita in tutta l’UE. Occorre che tali sforzi siano inclusivi, con opportunità per l’industria della difesa nell’UE, equilibrati e nel pieno rispetto del diritto dell’UE”³⁸, oltre che “*a sustainable, innovative and competitive European defence industry is essential for Europe’s strategic autonomy and for a credible CSDP*” e “*an appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe’s ability to promote peace and security within and beyond its borders*”³⁹. Inoltre, nelle conclusioni del Consiglio europeo sull’attuazione della EUGS viene utilizzata l’espressione “*capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible*”, che potrebbe essere intesa come la parafrasi più attendibile di che cosa si intenda per autonomia strategica⁴⁰.

Alla luce del quadro delineato, è evidente come la nozione di autonomia strategica, così come utilizzata negli atti delle istituzioni, sia estremamente sfuggente. Questa rischia di apparire come un guscio riccamente decorato al suo esterno con altisonanti slogan politici ma che poi, a ben vedere, risulta vuoto. Questo concetto andrebbe invece riempito di significato rendendolo più concreto e operativo. L’individuazione di obiettivi più chiari consentirebbe di focalizzare meglio l’attenzione sulle azioni da porre in essere per il raggiungimento di questi ultimi, per esempio sotto il fronte del finanziamento della difesa. Probabilmente al momento non è ancora stato raggiunto il consenso politico necessario affinché il concetto di autonomia strategica possa essere formalizzato in obiettivi chiari da perseguire. Allo stesso tempo non sarebbe corretto ridurlo ad un mero *wishful thinking*, in quanto l’Unione europea sta dando prova di attuare varie azioni volte proprio al perseguimento dell’autonomia strategica.⁴¹ Le descrizioni offerte dai documenti e atti delle istituzioni, considerandole alla luce del contesto dal quale sono state estrapolate, offrono una descrizione della nozione di autonomia strategica che, seppur elusiva, inizia ad acquistare significato. In dottrina, il recente contributo di Hoffmeister ha tentato di ricostruire questo concetto dal punto di vista giuridico nell’ambito delle relazioni esterne dell’Unione europea, ricavandone la seguente definizione “*striving for multilateral solutions, while being able to take lawful action alone to safeguard the Union’s values, fundamental interests, security, independence and integrity*”⁴². Questa definizione, seppur ancora vaga, risulta utile ai fini della presente analisi in

³⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013 (EUCO 217/13).

³⁷ European External Action Service, ‘Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy’ (2016), disponibile a https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

³⁸ Conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013 (EUCO 217/13), par. 16.

³⁹ European External Action Service, ‘Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy’, cit., pp. 9, 19 e 46.

⁴⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 14 novembre 2016 sull’attuazione della strategia globale dell’UE nel settore della sicurezza e della difesa (EUCO 14149/16), p. 2.

⁴¹ C. Beaucillon, *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, cit., pp. 417-428.

⁴² F. Hoffmeister, *Strategic autonomy in the European Union’s external relations law*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 673.

quanto, da un lato, ne accetta la trasversalità rispetto ai vari settori di azione dell'Unione e, dall'altro, è flessibile nel consentire l'inclusione sotto questo cappello di azioni di diversa intensità riconducibili al perseguimento del medesimo obiettivo di autonomia strategica.

4. Un termine di raffronto: i meccanismi di finanziamento istituiti nell'ambito della NATO

Pur senza dimenticare le peculiarità del quadro istituzionale dell'Unione e l'unicità che caratterizza quest'ultima rispetto ad altre forme di organizzazione internazionale, la comparazione con esperienze ulteriori rispetto a quelle sviluppate nel quadro UE può fornire utili spunti per valutare l'adeguatezza delle azioni poste in essere dall'Unione rispetto all'obiettivo dell'autonomia strategica.

Seguendo tale approccio, un raffronto tra i meccanismi di diritto UE e analoghi strumenti operanti nell'ambito della NATO appare particolarmente opportuno. Tale scelta si fonda su due ragioni metodologiche. In primo luogo, quasi tutti gli Stati membri dell'Unione sono oggi membri della NATO, circostanza che implica una complementarità tra l'azione dell'Unione nell'ambito della difesa e quella dell'Alleanza. Per quanto l'art. 42, par. 2, del TUE riconosca nella NATO l'architettura della difesa comune degli Stati membri UE, la stessa disposizione afferma la compatibilità della PSDC rispetto agli obblighi gravanti sugli Stati membri in qualità di membri dell'Alleanza. La relazione di complementarità tra gli strumenti della PSDC e della NATO emerge con particolare riguardo allo sviluppo di capacità di difesa, il quale è oggetto di supporto finanziario da parte di entrambi gli enti, attraverso strumenti di diversa natura. In secondo luogo, nonostante le profonde differenze che intercorrono tra un'alleanza con finalità primaria di difesa collettiva e un ordinamento giuridico sovranazionale che comprende una pluralità di politiche materiali, l'Unione e la NATO condividono una caratteristica cruciale: la mancanza di una propria forza militare. Seppur con alcune profonde differenze nell'articolazione delle rispettive strutture militari⁴³, le capacità che compongono queste ultime sono fornite dagli Stati membri sia nell'ambito della PSDC, sia della NATO.

In via analoga rispetto alla PSDC, la NATO impiega costantemente le proprie risorse per sostenere i costi derivanti non solo dal mantenimento e funzionalità dell'amministrazione civile e del proprio apparato militare, ma anche dallo sviluppo di capacità militari. A tal ultimo scopo è preordinato il *NATO Security Investment Programme* (NSIP). Esso costituisce uno dei tre bilanci comuni dell'organizzazione⁴⁴ ed è dedicato a sostenere finanziariamente lo sviluppo di infrastrutture e capacità militari. In quanto forma di finanziamento comune (*common funding*), l'attività del NSIP si fonda sul principio cd. "over and above". In base a tale principio, è ammissibile al finanziamento

⁴³ Basti pensare alla presenza nell'architettura della NATO di strutture C2 multinazionali stabili e acquartierate presso l'organizzazione, di cui l'Unione è stata per lungo tempo priva. Solo in tempi recenti l'Unione è giunta alla creazione di un comando strategico stabile incardinato nell'EUMS, denominato Capacità militare di pianificazione e condotta (*Military Planning and Conduct Capability* – MPCC). Tuttavia, alle missioni militari non-esecutive il cui comando strategico è affidato alla MPCC si affiancano nell'ambito della PSDC le operazioni con mandato esecutivo, la cui struttura C2 - diversamente dalla NATO - è tutt'oggi incardinata su comandi strategici nazionali individuati *ad hoc*. Sul punto sia consentito un rinvio a L. Grossio, *Le missioni e le operazioni militari dell'Unione europea*, in M. Vellano e A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, cit., p. 153 ss.

⁴⁴ Gli altri due sono il *Civil budget* e il *Military Budget* dedicati, rispettivamente, alla copertura dei costi derivanti dalla struttura istituzionale dell'organizzazione e a quelli dell'apparato militare di comando e controllo.

comune attraverso il NSIP lo sviluppo e acquisizione di installazioni militari, sistemi di comando e controllo ed altre tipologie di capacità militari i cui costi non sarebbero ragionevolmente sostenibili in via individuale da parte dei singoli alleati⁴⁵. In particolare, è compito del *Resource Policy and Planning Board* (RPPB) – massimo organo consultivo del Consiglio Nord Atlantico in materia di gestione dei fondi comuni dell’Alleanza – definire le priorità di sviluppo di capacità militari, in attuazione delle linee strategiche definite dal Consiglio Nord Atlantico⁴⁶. Nell’ambito di tale attività, il RPPB verifica se l’attuazione di ciascun pacchetto di misure possa essere ammesso al finanziamento comune in base al principio “*over and above*”.

Il budget del NSIP è assicurato dai conferimenti diretti da parte degli Stati membri dell’Alleanza, ripartiti in base al rispettivo reddito nazionale lordo (RNL)⁴⁷. Il massimale finanziario dello strumento è definito con cadenza annuale, e ha visto in tempi recenti un consistente incremento rispetto al passato. A causa delle nuove minacce per la pace nel Continente europeo seguite all’aggressione russa dell’Ucraina, gli Alleati hanno convenuto al Summit di Madrid del 2022 un aumento delle risorse destinate ai tre bilanci comuni della NATO. Tale indirizzo si è concretizzato, per quanto concerne il NSIP, in un incremento del 25% del suo massimale finanziario rispetto al 2022, fissato per il corrente anno in 1 miliardo di euro⁴⁸. Tale cifra è destinata ad aumentare ulteriormente: il RPPB ha recentemente raccomandato l’individuazione di un portafoglio finanziario di 1 miliardo e 324,4 milioni di euro per l’esercizio 2024⁴⁹. L’amministrazione del fondo è affidata ad un apposito comitato, denominato *Investment Committee*, il quale opera sotto la supervisione del RPPB⁵⁰.

Al regime di finanziamento diretto poc’anzi descritto si affiancano forme di sostegno finanziario congiunto da parte di due o più Stati membri dell’Alleanza per lo sviluppo di specifiche capacità militari. Tra le varie iniziative assunte in quest’ambito, è opportuno richiamare i 21 *High Visibility Projects* al momento attivi, volti a facilitare lo sviluppo di capacità militari attraverso specifici impegni sottoscritti a livello ministeriale dagli Stati membri partecipanti⁵¹. La *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA) contribuisce alla conduzione dei progetti svolgendo il ruolo di intermediario tra gli Stati partecipanti al progetto e gli attori dell’industria della difesa.

È dunque possibile rilevare come il contributo della NATO allo sviluppo di capacità militari si declini attraverso due distinte direttrici: il finanziamento diretto attraverso un fondo dedicato ed il supporto nella definizione e successiva conduzione di progetti multinazionali.

⁴⁵ NATO, *Funding NATO*, disponibile a https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm.

⁴⁶ NATO, *Resource Policy and Planning Board*, disponibile a https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67653.htm.

⁴⁷ A seguito dell’accessione della Finlandia alla NATO, a partire dal 4 aprile 2023 la quota di partecipazione dell’Italia ai tre bilanci comuni dell’Alleanza consisterà nell’8,7% del fabbisogno finanziario totale. Sul punto, si veda NATO, *Funding NATO*, cit.

⁴⁸ NATO Allied Command Transformation, *Common Funded Capability Delivery*, disponibile a <https://www.act.nato.int/common-funded-capability-delivery/>.

⁴⁹ NATO, *The 2024-2028 Common Funding Resource Plan: Report by the Resource Policy and Planning Board*, 31 luglio 2023, disponibile a https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217756.htm, punto 16.

⁵⁰ NATO, *Funding NATO*, cit.

⁵¹ La lista dei progetti attivi è disponibile all’indirizzo https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_163289.htm.

5. Il coordinamento delle politiche di difesa nazionali e la collaborazione tra Stati membri nello sviluppo di capacità militari

Definiti in via preliminare il quadro concettuale dell'analisi e il relativo termine di confronto, prima di procedere all'analisi di dettaglio degli strumenti di finanziamento offerti dall'Unione europea occorre ancora introdurre brevemente gli strumenti di coordinamento delle politiche di difesa e di sviluppo collaborativo di capacità nel contesto della PSDC. Oltre ad avere una componente "operativa" che può essere attivata in contesti di crisi internazionali e può condurre all'instaurazione di missioni civili o militari (artt. 42, par. 1, e art. 43 TUE), tale politica ha infatti tra i suoi obiettivi "la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione" (art. 42, par. 2, TUE) e soprattutto offre una cornice per il coordinamento delle politiche di difesa degli Stati membri e per lo sviluppo cooperativo di capacità militari. A questo fine, il Trattato attribuisce diversi compiti specifici all'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency – EDA*) (§ 5.1) e prevede l'istituto della cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*) per lo sviluppo collaborativo di capacità militari (§ 5.2).

5.1. L'Agenzia europea per la difesa e la definizione di priorità nello sviluppo di capacità militari

L'Agenzia europea per la difesa è un'agenzia specializzata dell'Unione istituita nel 2004, il cui mandato e le cui funzioni sono oggi definiti dagli artt. 42, par. 3, co. 2, e 45 TUE. In particolare, quest'ultima disposizione attribuisce all'Agenzia il compito di: a) contribuire a individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri e a valutare il rispetto degli impegni in materia di capacità assunti dagli Stati membri; b) promuovere l'armonizzazione delle esigenze operative e l'adozione di metodi di acquisizione efficienti e compatibili; c) proporre progetti multilaterali per il conseguimento degli obiettivi in termini di capacità militari e assicurare il coordinamento dei programmi attuati dagli Stati membri e la gestione di programmi di cooperazione specifici; d) sostenere la ricerca nel settore della tecnologia della difesa, coordinare e pianificare attività di ricerca congiunte e studi per delineare le soluzioni tecniche che rispondono alle esigenze operative future; e) contribuire a individuare e, se del caso, attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa e per migliorare l'efficacia delle spese militari.

Nell'esercizio di questi compiti l'Agenzia predispone, di concerto con lo Stato maggiore dell'Unione europea (*European Union Military Staff – EUMS*), il piano di sviluppo delle capacità (*Capability Development Plan – CDP*, da ultimo aggiornato al 2018) allo scopo individuare priorità nello sviluppo di capacità di difesa degli Stati membri⁵². La ricognizione delle capacità di difesa e delle attività di pianificazione degli Stati membri è stata rafforzata, a partire dal 2017, con l'avvio della revisione coordinata annuale della difesa (*Coordinated Annual Review on Defence – CARD*), di cui l'Agenzia assicura il segretariato insieme all'EUMS. Si tratta di un procedimento di revisione periodica volto a presentare un quadro sistematico delle capacità di difesa degli Stati membri e a comunicare le rispettive attività di pianificazione, per individuare spazi di cooperazione e orientare le decisioni nazionali verso priorità condivise.

⁵² V. D. Fiott, *EU Defence Capability Development. Plans, Priorities, Projects*, EUISS Brief, June 2018, disponibile a https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%206_CDP.pdf.

L'Agenzia gestisce inoltre programmi di ricerca e sviluppo e dal 2017 al 2019 le è stata affidata, su delega della Commissione, la gestione del programma *Preparatory Action on Defence Research* (PADR), uno degli strumenti precursori del Fondo europeo per la difesa⁵³. Poiché tuttavia tale schema non è stato riproposto per l'attuazione del Fondo europeo per la difesa, il finanziamento europeo di progetti transnazionali per lo sviluppo di capacità è oggi affidato in via quasi esclusiva alla Commissione.

Infine, l'Agenzia europea per la difesa è coinvolta nella PESCO, di cui esercita il segretariato congiuntamente al Servizio europeo per l'azione esterna, incluso l'EUMS⁵⁴.

5.2. Il rafforzamento delle capacità militari degli Stati membri attraverso la cooperazione strutturata permanente (PESCO)

Lo strumento principale per lo sviluppo collaborativo di capacità militari nell'ambito dell'Unione europea è la PESCO, instaurata nel dicembre 2017 sulla base dell'art. 42, par. 6, TUE⁵⁵. Mediante questo istituto, gli Stati membri cooperano nell'ambito della PSDC per dotarsi di capacità di difesa, secondo obiettivi e impegni definiti in maniera generica nel Protocollo (n. 10) sulla cooperazione strutturata permanente allegato ai Trattati europei⁵⁶.

L'attuazione della PESCO avviene, per così dire, su due piani, cui corrispondono due distinti livelli di *governance*. Il primo è costituito dalla cornice comune degli impegni condivisi da tutti gli Stati partecipanti, oggi quasi coincidenti, a seguito della rinuncia della Danimarca all'*opt-out* in materia di difesa e alla sua conseguente adesione alla PESCO⁵⁷, con l'insieme degli Stati membri dell'Unione⁵⁸. Gli impegni assunti sulla base della decisione istitutiva corrispondono a quelli previsti dal protocollo n. 10 e li specificano⁵⁹.

Il secondo livello consiste nei progetti che gruppi di Stati membri hanno deciso di sviluppare nell'ambito della cooperazione. La PESCO conta oggi 68 progetti di varia natura e ambizione, raggruppati in sette aree tematiche (*Training, facilities; Land, formations, systems; Maritime; Air, systems; Cyber, C4ISR; Enabling, joint; Space*)⁶⁰. Ciascun progetto è perseguito da un gruppo *ad hoc*

⁵³ V. *infra*, par. 6.2.1.

⁵⁴ Art. 7, par. 1, della decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ L'art. 1 del Protocollo fissa gli obiettivi della cooperazione, consistenti nell'intensificazione dello sviluppo delle capacità di difesa degli Stati membri partecipanti e nella capacità di fornire rapidamente unità di combattimento per le missioni dell'Unione all'estero. Gli impegni (art. 2 del Protocollo) sono declinati in 5 direzioni, che includono, ad esempio, la cooperazione per il raggiungimento di obiettivi di spesa per investimenti, il ravvicinamento degli strumenti di difesa e la partecipazione a programmi nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa.

⁵⁷ Decisione (PESC) 2023/1015 del Consiglio del 23 maggio 2023 che conferma la partecipazione della Danimarca alla PESCO e modifica la decisione (PESC) 2017/2315, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti.

⁵⁸ L'unico Stato membro a restare al di fuori della PESCO è Malta, la cui spesa totale per la difesa, secondo dati dell'Agenzia europea per la difesa, ammonta ad appena 61 milioni di euro, corrispondenti allo 0,4% del PIL (Agenzia europea per la difesa, *Defence Data Portal*, disponibile a <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>).

⁵⁹ L'elenco degli impegni sottoscritti dagli Stati membri partecipanti è contenuto nell'allegato 2 alla decisione (PESC) 2017/2315, cit.

⁶⁰ Si veda la pagina web www.pesco.europa.eu.

di Stati membri partecipanti. Si tratta per lo più di piccoli gruppi, tra i quali ricorrono con maggiore frequenza gli Stati che vantano una industria della difesa più sviluppata e per i quali la politica di sicurezza e difesa costituisce una componente significativa della propria proiezione internazionale⁶¹. Nel complesso, l'interesse degli altri Stati partecipanti a impegnarsi in nuovi progetti si è via via ridotto con le successive tornate progettuali, approvate dal Consiglio con cadenza annuale, e i gruppi di Stati membri coinvolti in ciascun progetto si sono ristretti rispetto alla prima tornata⁶². L'unico progetto che vede coinvolti quasi tutti gli Stati membri partecipanti (sola esclusa è l'Irlanda) nonché alcuni Stati terzi⁶³ è quello sulla mobilità militare: non è un caso, poiché si tratta di un progetto concepito in ambito NATO e preordinato a facilitare la circolazione di truppe e mezzi tra i membri dell'Alleanza. La relativa frammentazione che deriva dalla compresenza di numerosi progetti realizzati da gruppi non omogenei di Stati è acuita dalla struttura di *governance* dei singoli progetti, lasciata in larga misura agli Stati membri partecipanti⁶⁴.

La varietà dei gruppi di Stati membri che partecipano ai diversi progetti non è tuttavia indice di un fallimento della cooperazione. Nonostante la scelta di aprire la partecipazione alla PESCO a tutti gli Stati membri che volessero aderirvi, senza imporre criteri di accesso stringenti, e di permettere una forte diversificazione al livello dei singoli progetti, lasciando gli Stati membri liberi di scegliere quali perseguire e con quali *partner*, ne abbia per forza di cose ridotto il livello di ambizione⁶⁵, l'esperimento della PESCO è stato per lo più valutato positivamente. In dottrina si è osservato come l'attuazione della cooperazione ne abbia progressivamente accresciuto il livello di ambizione, con l'introduzione di nuovi progetti più impegnativi rispetto ai primi e che non fossero la riproposizione di iniziative concepite nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa, della NATO o dell'Organizzazione congiunta di cooperazione in materia di armamenti (OCCAR)⁶⁶. Da questo punto di vista, la maggiore compattezza dei gruppi di Stati membri partecipanti costituisce spesso indice di un più forte impegno in relazione a uno specifico progetto. A riprova che la PESCO sia vista come una iniziativa di successo dalle istituzioni europee e dagli Stati membri, una raccomandazione del Consiglio del novembre 2021 ha annunciato l'avvio di un secondo ciclo al termine dell'attuale, in

⁶¹ S. Blockmans, D.M. Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, in *European Foreign Affairs Review*, 2021, p. 95 ss.

⁶² V. decisione (PESC) 2018/340 del Consiglio, del 6 marzo 2018, che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO; decisione (PESC) 2018/1797 del Consiglio, del 19 novembre 2018, che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340 che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO; decisione (PESC) 2019/1909 del Consiglio del 12 novembre 2019 che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340 che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO; decisione (PESC) 2020/1746 del Consiglio del 20 novembre 2020 che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340 che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO; decisione (PESC) 2021/2008 del Consiglio del 16 novembre 2021 che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340 che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO; decisione (PESC) 2023/995 del Consiglio del 22 maggio 2023 che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340, che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO. È possibile comparare i gruppi di Stati membri partecipanti a ciascun progetto a partire dal sito web della PESCO: www.pesco.europa.eu.

⁶³ Attualmente Stati Uniti, Canada, Norvegia e Regno Unito. Le decisioni del Consiglio che autorizzano la partecipazione di tali Stati sono accessibili dalla pagina web di presentazione del progetto: [Military Mobility \(MM\) | PESCO \(europa.eu\)](http://MilitaryMobility(MM)|PESCO(europa.eu)).

⁶⁴ V. la decisione (PESC) 2018/909 del Consiglio, del 25 giugno 2018, che stabilisce un insieme di regole di governance per i progetti PESCO.

⁶⁵ V. S. Blockmans, *The EU's modular approach to defence integration. An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1813.

⁶⁶ S. Blockmans, D.M. Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, cit., p. 93.

scadenza nel 2025⁶⁷. La prosecuzione della cooperazione è prevista anche nella Bussola strategica⁶⁸.

La PESCO offre agli Stati membri una cornice istituzionale per sviluppare insieme prodotti e tecnologie per la difesa e non è, viceversa, un meccanismo di finanziamento delle politiche di difesa. Vi è tuttavia un nesso duplice tra PESCO e strumenti di finanziamento. In primo luogo, lo sviluppo di progetti collaborativi serve a ovviare almeno in parte alla segmentazione dei mercati nazionali della difesa nell'Unione europea, sia dal punto di vista della domanda sia da quello dell'offerta⁶⁹. Committente è infatti solitamente lo Stato, che ha interesse ad approvvigionarsi dai fornitori nazionali, sia per la presenza della mano pubblica nel settore e per le ricadute in termini di posti di lavoro sul territorio, sia per ragioni di sicurezza nazionale. D'altra parte, la forte presenza pubblica nel comparto difesa e l'intima connessione tra prodotti della difesa e sicurezza nazionale hanno altresì frenato l'integrazione sovranazionale delle imprese attive nel settore. È evidente che tali caratteristiche del mercato rappresentano un ostacolo massiccio allo sviluppo di piattaforme militari avanzate, i cui enormi costi di ricerca e sviluppo possono essere ripagati soltanto a fronte di elevati volumi produttivi⁷⁰. In difetto di una maggiore integrazione dei mercati, lo sviluppo collaborativo di progetti può generare economie di scala, riducendo il margine di svantaggio dell'industria europea.

In secondo luogo, progetti realizzati nell'ambito della PESCO possono beneficiare di un cofinanziamento da parte del Fondo europeo per la difesa. Sebbene il Fondo non abbia il solo scopo di finanziare progetti PESCO, ma sia rivolto, più genericamente, al finanziamento di progetti collaborativi ai quali partecipano imprese stabilite in più Stati membri, la disponibilità di tali risorse costituisce un incentivo per gli Stati a incardinare eventuali progetti cooperativi nell'ambito della PESCO piuttosto che in una cornice *ad hoc* all'esterno dell'Unione europea⁷¹.

6. I meccanismi UE di finanziamento nel settore della difesa tra PSDC, mercato interno e politica industriale

⁶⁷ Raccomandazione del Consiglio del 16 novembre 2021, relativa alla fissazione delle tappe per la realizzazione degli impegni più vincolanti assunti nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO) e alla definizione di obiettivi più precisi e che abroga la raccomandazione del 15 ottobre 2018.

⁶⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*, cit., p. 33.

⁶⁹ Su queste caratteristiche, che distinguono nettamente il mercato dei prodotti della difesa nel contesto del mercato unico europeo, v. ampiamente L. Calzolari, *Il mercato unico della difesa*, in M. Vellano, A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, cit., p. 83 ss.; M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context* (Cambridge University Press 2014).

⁷⁰ V. D. Moro, *Spese militari: perché aumentano (e sono più alte delle cifre ufficiali)?*, Commento CSF n. 275, 27 settembre 2023, <https://csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/spese-militari-perche-aumentano-e-sono-piu-alte-delle-cifre-ufficiali>. Per alcuni dati e osservazioni in una prospettiva di più lungo termine, v. K. Hartley, *Conflict and Defence Output: An Economic Perspective*, in *Revue d'économie politique*, 2012, p. 171 ss., spec. 176 ss.

⁷¹ V. S. Blockmans, D.M. Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, cit., p. 96; A. Miglio, *Lo sviluppo di capacità di difesa e la cooperazione strutturata permanente*, in M. Vellano e A. Miglio (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, cit., p. 78. Sui rapporti tra PSDC e cooperazioni tra Stati membri al di fuori della cornice dell'Unione europea, v. A. Miglio, G. Perotto, *EU Law and inter se Agreements in Defence Matters: Mapping the Interplay*, in *Perspectives on Federalism*, 2022, p. 1 ss.

Ricostruito il contesto in cui operano gli strumenti di finanziamento dell'Unione nel settore della sicurezza e della difesa, è ora possibile illustrare come ed entro quali limiti la leva finanziaria accompagni e sostenga l'azione dell'Unione nell'ambito in esame, permettendo il perseguimento degli obiettivi sottesi al concetto di autonomia strategica. Al riguardo, appare opportuno distinguere tra gli strumenti operanti nel quadro della PSDC – quale lo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility – EPF*) (§ 6.1) – e quelli istituiti nell'ambito della politica industriale dell'Unione, con particolare riguardo al Fondo europeo per la difesa (FED) e allo Strumento di supporto alla produzione di munizioni (*Act in Support of Ammunition Production – ASAP*) (§ 6.2).

6.1. Il finanziamento del settore difesa nell'ambito della PSDC: lo strumento europeo per la pace dinanzi alle attuali sfide globali

Nell'ambito della PSDC, il diritto primario pone un importante limite all'impiego in comune di risorse. Infatti, l'art. 41, par. 2, del TUE esclude la possibilità di imputare al bilancio UE i costi derivanti da iniziative in materia di difesa. L'impossibilità di ricorrere al bilancio dell'Unione incide profondamente sull'effettiva capacità di azione dell'Unione. Basti pensare alle missioni e operazioni militari UE, i cui costi operativi sono ripartiti tra gli Stati membri partecipanti all'iniziativa in base al principio *costs lie where they fall*: ogni Stato membro sopporta gli oneri derivanti dal mantenimento e dalle operazioni realizzate dalla propria componente della forza multinazionale⁷².

Allo stesso tempo, proprio l'esigenza di offrire adeguate coperture ai costi operativi delle missioni e operazioni militari dell'Unione ha dato impulso alla creazione di meccanismi PSDC fondati sul modello del finanziamento. Infatti, le spese derivanti da elementi di comando e controllo della missione nel suo complesso, nonché da acquisti in comune di piattaforme e attrezzature non possono essere imputati a singole componenti della forza. Il finanziamento di tali costi comuni è garantito da un fondo *ad hoc*: lo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility – EPF*). Nonostante alcuni elementi di continuità rispetto ai fondi *extra-budget* che lo hanno preceduto, l'EPF denota un cambio di paradigma nell'ambito della PSDC, in quanto combina in un unico strumento il finanziamento dei costi comuni delle missioni e operazioni militari UE e delle misure di assistenza a favore di Stati terzi e organizzazioni internazionali (§ 6.1.1). La prassi applicativa dello Strumento si è caratterizzata proprio per il massiccio ricorso a queste ultime misure, le quali costituiscono oggi uno degli assi portanti della risposta UE alle sfide globali (§ 6.1.2).

6.1.1. La genesi dello strumento europeo per la pace: anatomia di un (parziale) mutamento di paradigma nell'ambito della PSDC

Per far fronte ai costi comuni delle missioni e operazioni PSDC, il Consiglio ha istituito nel 2004 un meccanismo di finanziamento *ad hoc*, denominato ATHENA⁷³, le cui risorse derivavano dai

⁷² Per la verità, la stessa disposizione del TUE poc'anzi richiamata offre una via alternativa: il Consiglio europeo può decidere all'unanimità l'imputazione di tali costi al bilancio dell'Unione. Tuttavia, una simile decisione non è mai stata adottata, ad ulteriore riprova del carattere particolarmente sensibile del settore della difesa nel processo di integrazione europea.

⁷³ Decisione 2004/197/PESC del Consiglio, del 23 febbraio 2004, relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa. La decisione è stata variamente emendata e sostituita nel periodo intercorrente tra il 2004 e il 2020. Per la più recente disciplina del meccanismo ATHENA si veda la Decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle

conferimenti dei singoli Stati membri. Parallelamente al finanziamento di iniziative UE, l'azione dell'Unione nell'ambito della sicurezza e della difesa si è altresì declinata nel supporto ad iniziative di Stati terzi e organizzazioni internazionali su scala regionale, con particolare riguardo al Continente africano. È in tale contesto che ha visto la luce il Fondo per la pace in Africa (*African Peace Facility* – APF)⁷⁴. Istituito in attuazione del partenariato ACP-UE, l'APF costituiva un'articolazione del Fondo europeo per lo sviluppo (FES) volto a fornire sostegno finanziario alle iniziative dell'Unione africana per la promozione della pace e della stabilità del Continente⁷⁵. Come evidenziato in dottrina, dalla sua istituzione nel 2003 sino al 2019, l'APF ha erogato misure di assistenza per il valore di circa 3,5 miliardi di euro⁷⁶.

La dicotomia tra EPF e APF rifletteva la separazione tra il finanziamento di iniziative UE ed extra-UE nei settori della sicurezza e della difesa. A fronte di tale quadro di strumenti, l'adozione della Decisione (PESC) 2021/509⁷⁷ ha determinato un cambio di paradigma. Tale atto ha infatti istituito un nuovo meccanismo di finanziamento, denominato Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility* – EPF). Esso definisce un quadro istituzionale unico nell'ambito della PSDC per le linee di finanziamento dedicate, rispettivamente, ai costi comuni delle missioni ed operazioni militari UE e delle misure di assistenza a favore di Stati terzi ed organizzazioni internazionali. Tale opzione non è priva di conseguenze per l'azione dell'Unione nell'ambito in esame. Infatti, la dottrina ha sottolineato come l'inclusione delle misure di assistenza nel quadro dell'EPF permetta un orientamento di queste ultime verso il raggiungimento degli obiettivi strategici della PSDC⁷⁸. Per quanto concerne la dotazione finanziaria, il portafoglio dell'EPF è stato definito per un periodo di riferimento coincidente con quello dell'attuale Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), definendo un massimale iniziale di 5 miliardi e 692 milioni di euro per il periodo 2021-2027.

A fronte di tale mutamento di approccio, l'EPF si caratterizza per alcuni elementi di continuità rispetto al meccanismo ATHENA. In particolare, la struttura istituzionale dell'EPF e le relative procedure decisionali continuano a caratterizzarsi per il carattere eminentemente intergovernativo. Limitando l'analisi agli aspetti fondamentali, va rilevato come il meccanismo sia amministrato da un comitato formato dai rappresentanti degli Stati membri, le cui decisioni sono attuate da una complessa struttura composta da amministratori e contabili⁷⁹. Il finanziamento delle

operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (Athena) e che abroga la decisione 2011/871/PESC.

⁷⁴ Decisione n. 3/2003 del Consiglio dei ministri ACP-CE, dell'11 dicembre 2003, volta a destinare le risorse della dotazione per lo sviluppo a lungo termine del nono Fondo europeo di sviluppo alla creazione di un Fondo per la Pace in Africa.

⁷⁵ Art. 15 del Regolamento 2015/322 relativo all'esecuzione dell'11° Fondo europeo di sviluppo. In particolare, l'APF è stato finanziato principalmente attraverso le risorse derivanti dal 9°, 10° ed 11° FES. Sul punto, si veda il *APF Annual Report 2019*, disponibile a https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/apf-ar-2017-180711_en.pdf, p. 6.

⁷⁶ A. M. Altamini, *The European Peace Facility and the UN Arms Trade Treaty: Fragmentation of the International Arms Control Law?*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2022, p. 418.

⁷⁷ Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

⁷⁸ S. Tomat, *EU Foreign Policy Coherence in Times of Crises: The Integrated Approach*, in *European Foreign Affairs Review*, 2021, p. 154.

⁷⁹ La struttura di *governance* dell'EPF prevede altresì il coinvolgimento dei comandanti delle singole operazioni militari nell'amministrazione dei costi comuni derivanti da tali iniziative. Sul punto, si veda il Regolamento interno

missioni e delle misure di assistenza è deliberato dal Consiglio all'unanimità, con una decisione fondata sul combinato disposto dagli artt. 28, par. 1, e 41, par. 2, del TUE.

Anche la ripartizione dei conferimenti nazionali ricalca l'impostazione prevista per il meccanismo ATHENA: ciascuno Stato membro partecipante al meccanismo contribuisce al suo finanziamento in proporzione al proprio reddito nazionale lordo (RNL)⁸⁰. La decisione istitutiva dell'EPF prevede alcuni limitati margini di flessibilità nel reperimento delle risorse finanziarie. In particolare, l'art. 23 ammette la possibilità per gli Stati membri di anticipare i propri conferimenti in un determinato esercizio. Questi ultimi possono essere impiegati in regime di prefinanziamento per due finalità: sostenere i costi comuni delle missioni PSDC di risposta rapida alle crisi e, grazie a una novella introdotta nel marzo 2023⁸¹, offrire copertura finanziaria alle misure di assistenza che si caratterizzano per una certa urgenza e che non dispongano di sufficienti fondi attraverso il regime ordinario di finanziamento.

6.1.2. La prassi applicativa dello Strumento: un rinnovato livello di ambizione nell'ambito della PSDC

La creazione dell'EPF è stata motivata principalmente dalla necessità di porre rimedio ai limiti del meccanismo ATHENA con riguardo alla copertura dei costi comuni delle missioni e operazioni militari dell'Unione. Secondo i dati disponibili al 2020, i costi comuni delle missioni e operazioni militari dell'Unione imputati ad ATHENA oscillavano tra il 5% e il 15% del budget complessivo⁸². Tale percentuale costituiva un notevole disincentivo per gli Stati membri al conferimento di proprie capacità militari alla forza della missione ed operazione, in quanto i rimanenti costi erano ripartiti in base al già menzionato principio *costs lie where they fall*. Di conseguenza, i costi sopportati da ciascuno Stato membro aumentavano in ragione della maggiore entità del proprio contingente impiegato nella missione. Proprio nell'accresciuta capacità dell'EPF di garantire il sostentamento dei costi comuni delle missioni e operazioni militari dell'Unione risiedeva – nella narrativa che ha accompagnato la sua istituzione – il principale valore aggiunto dell'EPF. Secondo le stime, l'EPF permette di sostenere fino al 45% dei costi totali di singole missioni e operazioni militari UE, una quota ben più ampia rispetto a quella ammessa al finanziamento nell'ambito del meccanismo ATHENA⁸³.

A fronte dell'enfasi posta sulle potenzialità del “pilastro operazioni” dello Strumento, è possibile constatare come il “pilastro assistenziale” sia rimasto sostanzialmente sullo sfondo del dibattito politico-istituzionale. Tuttavia, l'avvento dell'EPF ha comportato rilevanti novità anche con riguardo alla capacità di azione dell'Unione sul piano globale attraverso l'erogazione di misure di assistenza. Infatti, l'APF si caratterizzava per un ambito di applicazione piuttosto limitato sul piano materiale e

del Fondo, disponibile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13672-2021-INIT/en/pdf>.

⁸⁰ Secondo i dati aggiornati al 2021, la quota di partecipazione dell'Italia al finanziamento dello Strumento si attestava al 12,8% (Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Servizio studi della Camera dei Deputati, *Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2021: Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021*, DOC. XXV n. 4 e XXVI n. 4 del 5 luglio 2021, p. 104).

⁸¹ Decisione (PESC) 2023/577 del Consiglio del 13 marzo 2023 che modifica la decisione (PESC) 2021/509 che istituisce uno strumento europeo per la pace.

⁸² F. Petrangeli, *Le missioni militari dell'Unione europea*, in *Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica*, 2020, p. 11.

⁸³ *Ivi*, p.12.

geografico. Il finanziamento di una misura di assistenza attraverso l'APF poteva avvenire solamente a seguito di apposita richiesta da parte dell'Unione africana o da organizzazioni sub-regionali operanti sotto l'egida di quest'ultima⁸⁴. Di conseguenza, mancava nell'ambito dell'Unione uno strumento capace di fornire sostegno finanziario nel settore della sicurezza e della difesa a livello globale⁸⁵.

La prassi applicativa dello Strumento nei suoi due primi anni di vita disvela in modo emblematico il ruolo cruciale assunto dalle misure di assistenza nell'azione dell'Unione dinanzi alle attuali sfide globali⁸⁶. Già nel 2021 il Consiglio aveva deliberato ben sei misure di assistenza⁸⁷. A partire dal marzo 2022, il pilastro assistenziale dell'EPF è divenuto il fulcro della risposta UE all'aggressione russa dell'Ucraina nell'ambito della PSDC. Attraverso la linea di finanziamento istituita nell'ambito dell'EPF, l'Unione ha finora adottato ben nove misure di assistenza a favore delle Forze Armate ucraine, per un valore totale di circa 5 miliardi e 600 milioni di euro⁸⁸. Il cambio di paradigma è testimoniato dalla Bussola strategica del marzo 2022, la quale afferma che attraverso l'EPF "l'UE può garantire rapidamente un'importante assistenza ai partner, [...] anche sostenendo le [loro] capacità di difesa"⁸⁹.

A fronte delle minacce contemporanee alla sicurezza internazionale, l'EPF offre all'Unione un'importante leva finanziaria per la sua azione a livello europeo e globale. Tuttavia, il massiccio aumento degli esborsi che ne è seguito ha posto interrogativi profondi con riguardo alla sostenibilità finanziaria dello Strumento e, in termini generali, all'adeguatezza del livello di ambizione che caratterizzava il suo massimale di spesa. Basti pensare che l'ammontare complessivo delle misure di assistenza a favore delle Forze armate ucraine finanziate attraverso l'EPF a partire da marzo 2022 costituiva circa l'80% dell'iniziale portafoglio finanziario per il periodo 2021-2027. Peraltro, tali misure non costituiscono l'unico capitolo di spesa dello Strumento. Al momento in cui si scrive, l'EPF garantisce le coperture finanziarie di un'ampia gamma di misure di assistenza volte a rafforzare le capacità di difesa di Stati terzi. Tra i beneficiari di tali erogazioni è possibile richiamare Georgia, Mali, Moldova, Mozambico, Niger, Macedonia del Nord, Bosnia Erzegovina, Libano,

⁸⁴ V. *APF Annual Report 2019*, disponibile a https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/apf-ar-2017-180711_en.pdf, p. 7.

⁸⁵ Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Servizio studi della Camera dei Deputati, *Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2021: Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021*, DOC. XXV n. 4 e XXVI n. 4 del 5 luglio 2021, p. 105.

⁸⁶ A. Hamonic, *Chronique Action extérieure de l'UE - Débuts retentissants pour la Facilité européenne pour la paix (FEP)*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 521.

⁸⁷ Al riguardo, va notato come due di esse siano sostanzialmente complementari rispetto all'azione dell'Unione attraverso interventi militari nell'ambito della PSDC operanti nel medesimo teatro. Infatti, il Consiglio ha deliberato l'acquisto e fornitura di equipaggiamenti e piattaforme militari non solo a favore delle Forze Armate del Mozambico e del Mali, bensì anche delle forze UE operanti in tali Stati terzi (missioni *EUTM Mozambique* ed *EUTM Mali*).

⁸⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Acquisizione congiunta di munizioni e missili per l'Ucraina da parte dell'UE: il Consiglio concorda un sostegno da 1 miliardo di EUR a titolo dello strumento europeo per la pace*, Comunicato stampa del 5 maggio 2023, disponibile a <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/05/05/eu-joint-procurement-of-ammunition-and-missiles-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/>.

⁸⁹ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*, cit., p. 15. Sul punto, si vedano altresì le Conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2022 (EUCO 34/22), punto 26, le quali ribadiscono la "dimensione globale" dell'EPF.

Mauritania, nonché le Forze Armate ruandesi operanti in Mozambico e la *Balkan Medical Task Force*. Non vanno neppure dimenticate le misure a favore delle iniziative dell'Unione africana, un tempo erogate nell'ambito dell'APF. L'EPF ha infatti erogato importanti contributi a favore dell'*African Union Transition Mission in Somalia* (ATMIS). Parallelamente al pilastro assistenziale, all'EPF sono imputati ad oggi i costi comuni di ben nove missioni e operazioni militari dell'Unione operanti in vari teatri⁹⁰. Nel complesso, i dati hanno mostrato come il 92% del portafoglio finanziario iniziale dell'EPF fosse già stato impiegato al mese di giugno 2023⁹¹.

A fronte dell'inadeguatezza del portafoglio iniziale dell'EPF rispetto alle accresciute esigenze di spesa, con la Decisione (PESC) 2023/577 il Consiglio ha deliberato l'innalzamento a 7 miliardi e 979 milioni di euro del massimale finanziario dell'EPF sino al 2027⁹². Tale decisione attua un precedente accordo politico raggiunto in seno al Consiglio nel dicembre 2022, il quale prevede altresì la possibilità di procedere ad ulteriori aumenti del portafoglio dello Strumento per un apporto complessivo di 5 miliardi di euro⁹³. Tale previsione è stata, tuttavia, superata dagli sviluppi intercorsi nei mesi immediatamente successivi. Infatti, nel giugno 2023 il Consiglio ha deliberato un aumento del massimale finanziario di ulteriori 3 miliardi e 500 milioni di euro⁹⁴. Di conseguenza, lo Strumento dispone oggi di un portafoglio del valore di 12 miliardi di euro per il periodo 2021-2027⁹⁵.

Il rifinanziamento dell'EPF ha costituito una misura necessaria a garantire la sostenibilità dello Strumento e la sua possibilità di intervento a sostegno di nuove iniziative nel periodo 2024-2027. Tuttavia, due considerazioni mostrano come tale decisione costituisca solamente un tassello (seppur particolarmente rilevante) dell'accresciuta ambizione dell'Unione nel sostegno finanziario ai settori della sicurezza e della difesa.

In primo luogo, è interessante notare come i due aumenti dei limiti di spesa finora deliberati abbiano portato il massimale finanziario dell'EPF ad una cifra ben superiore a quella inizialmente prevista dalla proposta dell'alto rappresentante nel 2018 (10 miliardi e 500 milioni di euro). Quest'ultima aveva subito una notevole riduzione nelle more del negoziato che ha portato all'istituzione dello Strumento. Tuttavia, le nuove sfide che l'Unione affronta sul piano globale hanno presto mostrato

⁹⁰ L'elenco aggiornato delle missioni ed operazioni attive è disponibile a https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en#9620.

⁹¹ Consiglio dell'Unione europea, *Strumento europeo per la pace: il Consiglio approva una seconda integrazione del massimale finanziario globale per un importo di 3,5 miliardi di EUR*, Comunicato stampa del 26 giugno 2023, disponibile a <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/26/european-peace-facility-council-agrees-on-second-top-up-of-the-overall-financial-ceiling-by-3-5-billion/>.

⁹² Decisione (PESC) 2023/577 del Consiglio del 13 marzo 2023 che modifica la decisione (PESC) 2021/509 che istituisce uno strumento europeo per la pace.

⁹³ Consiglio dell'Unione europea, *Strumento europeo per la pace: il Consiglio concorda un aumento di 2 miliardi di EUR del massimale finanziario nel 2023*, Comunicato stampa del 12 dicembre 2022, disponibile a <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/12/12/european-peace-facility-council-agrees-2-billion-increase-of-the-financial-ceiling-in-2023/>.

⁹⁴ 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. Tale decisione attua l'accordo politico raggiunto in seno al Consiglio in data 20 marzo 2023: Consiglio dell'Unione europea, *Nota: Consegna e acquisizione congiunta di munizioni per l'Ucraina*, Doc. 7632/23, disponibile a <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7632-2023-INIT/it/pdf>, punto 7.

⁹⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Strumento europeo per la pace: il Consiglio approva una seconda integrazione del massimale finanziario globale per un importo di 3,5 miliardi di EUR*, cit.

la centralità dello strumento finanziario, con un conseguente ripensamento del suo livello di ambizione.

In secondo luogo, l'EPF costituisce lo strumento che negli ultimi due anni ha permesso il raggiungimento di alcuni importanti traguardi nell'ambito della PSDC. Tra questi, il più noto è senz'altro l'acquisto e la fornitura ad uno Stato terzo – segnatamente, l'Ucraina – di piattaforme militari atte all'utilizzo letale della forza⁹⁶. Ma non è l'unico. In particolare, va ricordato come la Bussola strategica del marzo 2022 abbia indicato la necessità di rafforzare le capacità militari degli Stati membri attraverso la condotta di “esercitazioni reali periodiche”⁹⁷. L'EPF ha svolto un ruolo cruciale anche in tale ambito, offrendo le necessarie coperture finanziarie per i costi comuni dell'*EU Crisis Management Military Exercise 2023 (MILEX 23)*⁹⁸. Proprio a tal scopo, la già menzionata Decisione (PESC) 2023/577 ha introdotto un massimale di spesa dedicato, definito in 5 milioni di euro.

In conclusione, è possibile osservare come il rilievo del finanziamento di iniziative comuni nei settori della sicurezza e della difesa si sia rivelato ben più ampio rispetto a quanto ipotizzato in occasione dell'istituzione dell'EPF. Il finanziamento costituisce oggi un *asset* cruciale per l'azione dell'Unione nell'ambito della PSDC a fronte delle nuove sfide globali e degli obiettivi posti dalla Bussola strategica.

6.2. Il finanziamento del settore difesa oltre la PSDC: la politica industriale comune al servizio dell'integrazione europea in materia di difesa

Le attività relative all'industria della difesa possono in linea di massima essere categorizzate in tre gruppi: la ricerca, lo sviluppo e l'acquisizione. Se nell'ambito del *procurement* militare l'attività dell'Unione europea è improntata principalmente al coordinamento, le fasi di ricerca e sviluppo sono quelle per le quali vengono stanziata la maggior parte delle risorse che il bilancio alloca al settore della difesa.

Il quadro riportato dalla comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso⁹⁹ riporta una situazione nella quale la frammentazione degli investimenti volti al finanziamento dell'industria della difesa è dominante. Basti segnalare che, secondo i dati riportati, nel 2021 circa l'80% degli appalti pubblici e il 90% della ricerca e delle tecnologie nel settore della difesa erano gestiti a livello nazionale. È evidente come

⁹⁶ Sul punto si è sviluppato un intenso dibattito dottrinale. *Ex multis*, si veda: M. Vellano, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 121 ss.; M. E. Bartoloni, *First-Ever EU Funding of Lethal Weapons: 'Another Taboo Has (Lawfully) Fallen'*, in *European Papers*, 2022, p. 379 ss.; S. Rutigliano, *Accountability for the Misuse of Provided Weapons in the Framework of the New European Peace Facility*, in *European Foreign Affairs Review*, 2022, p. 401 ss.; A. Mignolli, *European Peace Facility e fornitura di armi all'Ucraina: l'Unione europea tra pace e guerra*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 257 ss.

⁹⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*, cit., p. 3.

⁹⁸ Sul punto, v. Servizio europeo per l'azione esterna, *MILEX 23 – EU Crisis Management Military Exercise 2023*, 18.09.2023, disponibile a https://www.eeas.europa.eu/eeas/milex-23-%E2%80%93-eu-crisis-management-military-exercise-2023_en.

⁹⁹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso (JOIN(2022) 24 final).

ciò comporti il rischio di inutili duplicazioni, un utilizzo dei fondi non efficiente, nonché il verificarsi di carenze in alcuni ambiti. Queste criticità, evidenziate anche nella Bussola strategica, sono alcuni dei principali ostacoli allo sviluppo dell'industria della difesa dell'Unione europea. Il superamento di questi ultimi può avvenire per il tramite di strumenti giuridici che consentano il finanziamento centralizzato a livello unionale, che miri soprattutto a rafforzare settori chiave in termini di autonomia strategica.

Alla luce del contesto brevemente individuato, in seguito verranno individuati gli strumenti giuridici presenti nell'ordinamento dell'Unione europea che consentono il finanziamento dell'industria della difesa. In particolare, assumono rilevanza la *Preparatory Action on Defence Research* e lo *European Defence Industrial Development Programme* (§ 6.2.1), strumenti prodromici all'istituzione del Fondo europeo per la difesa (§ 6.2.2). Infine verrà analizzato l'ASAP, strumento di recente adozione per il supporto degli Stati membri alla produzione di munizioni (§ 6.2.3).

6.2.1. Gli strumenti di finanziamento precedenti al Fondo europeo per la difesa: la PADR e l'EDIDP

Uno degli sviluppi più interessanti cui ha portato il rilancio dell'integrazione europea in materia di sicurezza e difesa è il ricorso a strumenti di politica industriale al fine di rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa europea (*EU's Defence Technological and Industrial Base – EDTIB*)¹⁰⁰. Il primo esperimento di istituzione di un fondo europeo per sostenere la base tecnologica e industriale della difesa risale al 2015, con l'avvio di un "progetto pilota" (*Pilot Project on Defence Research*) che vedeva l'allocazione all'Agenzia europea per la difesa di una modesta somma (1 milione e 400.000 euro) tratta dal bilancio dell'Unione per gli anni 2015 e 2016 e destinata al finanziamento di progetti di ricerca¹⁰¹.

Sulla scorta dell'esperienza maturata con il progetto pilota, nel 2016 la Commissione ha annunciato l'intenzione di avviare un'azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa (*Preparatory Action on Defence Research – PADR*).¹⁰² Dal 2017 al 2019 la PADR ha finanziato un totale di 18 progetti con un budget complessivo di 90 milioni di euro,¹⁰³ una dotazione piuttosto importante se si compara con le altre azioni preparatorie e i progetti pilota avviati fra il 2014 e il 2019.¹⁰⁴ La finalità della PADR era quella di valutare l'apporto positivo che il finanziamento dell'Unione europea poteva avere nella ricerca e sviluppo nel settore della difesa, oltre che promuovere la cooperazione fra Stati membri nell'ambito dell'industria della difesa. In particolare, i progetti finanziati in questo triennio hanno contribuito all'avvio di un primo programma di *research & technology* (R&T) nel settore della difesa per mettere a punto meccanismi finalizzati alla realizzazione di attività di ricerca cooperativa

¹⁰⁰ V. B. Wilkinson, *The EU's Defence Technological and Industrial Base*, In-depth Analysis for the European Parliament's Policy Department for External Relations, PE 603.483, disponibile a [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603483/EXPO_IDA\(2020\)603483_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603483/EXPO_IDA(2020)603483_EN.pdf).

¹⁰¹ *Ivi*, pp. 8-9.

¹⁰² Comunicazione della Commissione sul piano d'azione europeo in materia di difesa (COM(2016) 950).

¹⁰³ Per un dettaglio dei progetti finanziati e dei risultati raggiunti, si vedano gli allegati II e V alla relazione speciale 10/2023 della Corte dei conti dell'Unione europea.

¹⁰⁴ *Ivi*, p. 8; R. Ackermann, R. Blomeyer, J. Papi, M. Sanz, *Pilot projects and preparatory actions in the EU budget 2014-2019. Study requested by the BUDG committee* (Parlamento europeo 2020).

a livello europeo. L'attuazione del programma PADR è stata delegata dalla Commissione all'Agenzia europea per la difesa con una modalità di gestione indiretta.¹⁰⁵

Il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (*European Defence Industrial Development Programme* – EDIDP), con una dotazione finanziaria di 500 milioni di euro per il periodo 2019-2020, è stato invece gestito direttamente dalla Commissione europea attraverso bandi annuali.¹⁰⁶ La finalità dell'EDIDP era quella di sostenere progetti collaborativi per lo sviluppo congiunto di prodotti e tecnologie per la difesa e quindi, in ultimo, promuovere un migliore sfruttamento dei risultati della ricerca nel settore difesa.¹⁰⁷ Le attività finanziabili mediante l'EDIDP si collocano quindi nella categoria dello sviluppo delle capacità militari, passaggio logicamente successivo alla fase di ricerca coperta dai finanziamenti della PADR e precedente a quello dell'acquisizione che viene invece effettuata dagli Stati membri. A titolo esemplificativo, fra i 26 progetti selezionati nel 2020 (di cui 15 sviluppati nell'ambito della PESCO) si possono ricordare quelli maggiormente finanziati come JEY-CUAS,¹⁰⁸ MUSHER,¹⁰⁹ USSPS¹¹⁰ e SEANICE.¹¹¹

La PADR e l'EDIDP possono considerarsi dei programmi precursori all'istituzione del FED nell'ambito del QFP 2021-2027 e, pertanto, hanno rappresentato un primo passaggio preparatorio verso l'aumento della spesa dell'Unione europea in questo settore. Per comprendere il ruolo svolto da questi strumenti, è utile fare riferimento alla relazione speciale 10/2023 della Corte dei conti dell'Unione europea, finalizzata a valutare se la PADR sia stato un buon banco di prova in vista dell'istituzione del Fondo europeo per la difesa.¹¹² Questo documento risulta particolarmente interessante in quanto, come viene espressamente affermato, “si è trattato della prima volta in cui la Corte ha avuto l'opportunità di effettuare un *audit* sulla spesa per la difesa dell'UE, in una situazione in cui i progetti finanziati erano sufficientemente avanzati, nonché di trarre conclusioni e formulare raccomandazioni volte a migliorare la spesa effettuata dall'UE mediante il Fondo

¹⁰⁵ Relazione speciale 10/2023 della Corte dei conti dell'Unione europea, pp. 12-13, dove viene specificata la divisione delle responsabilità fra la Commissione e l'AED.

¹⁰⁶ 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; “European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) 2019 calls for proposals, conditions for the calls and annexes”, 22 luglio 2019, https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/other_eu_prog/edidp/wp-call/edidp_call-texts-2019_en.pdf; “European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) 2020 calls for proposals, conditions for the calls and annexes”, 23 luglio 2020, https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/other_eu_prog/edidp/wp-call/edidp_call-texts-2020_en.pdf.

¹⁰⁷ V. Commissione europea, *European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)*, disponibile a https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-industrial-development-programme-edidp_it.

¹⁰⁸ Joint European System for Countering Unmanned Aerial Systems. L'iniziativa è collegata al progetto PESCO Counter Unmanned Aerial System (C-UAS) ed è finanziata per 15 milioni di euro.

¹⁰⁹ Development of a generic European Manned unManned Teaming (e-MUMT) system. L'iniziativa è collegata al progetto PESCO EU Collaborative Warfare Capabilities (ECoWAR) ed è finanziata per 13.7 milioni.

¹¹⁰ Development of Unmanned Semi-fixed Sea Platforms for Maritime Surveillance. Il progetto ha ottenuto un finanziamento di 19.5 milioni di euro.

¹¹¹ AntiSubmarine warfare European Autonomous Networked Innovative and Collaborative Environment (next generation antisubmarine warfare system based on manned-unmanned platforms teaming). L'iniziativa è collegata al progetto PESCO Maritime Unmanned Anti-Submarine System (MUSAS) ed è finanziata per 11.6 milioni.

¹¹² Relazione speciale 10/2023 della Corte dei conti dell'Unione europea.

europeo per la difesa”. Le conclusioni cui è giunta la Corte dei conti non sono invero molto positive in quanto, sebbene siano stati tratti alcuni insegnamenti, essa ha osservato che il valore della PADR come strumento prodromico in vista dell’aumento della spesa dell’Unione europea per la difesa è stato limitato a causa dei vincoli temporali e dei modesti risultati raggiunti¹¹³.

6.2.2. Il finanziamento di iniziative in materia di ricerca e sviluppo attraverso il Fondo europeo per la difesa

Come accennato, la PADR e l’EDIDP, programmi temporanei di durata limitata, sono stati sostituiti, a partire dal 2021, dal FED¹¹⁴. Come i programmi che lo hanno preceduto, il Fondo è stato istituito sulla base delle competenze dell’Unione in materia di politica industriale e di ricerca e sviluppo. Se ne differenzia, tuttavia, sia per l’orizzonte temporale decisamente più vasto, allineato al QFP 2021-2027 (1° gennaio 2021 – 31 dicembre 2027), che ne fa uno strumento semipermanente, sia per la dotazione finanziaria assai più consistente. Infatti, il FED ha una capacità pari a 8 miliardi di euro, di cui 2 miliardi e 700 milioni sono destinati al finanziamento della ricerca cooperativa nell’ambito della difesa per far fronte alle sfide e minacce emergenti e future e i restanti 5 miliardi e 300 milioni sono stanziati per progetti cooperativi per lo sviluppo di capacità militari che siano complementari alle contribuzioni nazionali.¹¹⁵ Il FED non copre quindi la fase dell’acquisizione, ma persegue gli obiettivi già individuati nella PADR e nell’EDIDP unendoli un unico strumento. Tuttavia, come in precedenza, permangono alcune differenze, in quanto le attività di ricerca possono essere finanziate fino al 100% dal fondo, mentre le attività legate allo sviluppo sono co-finanziate con gli Stati membri con percentuali dal 20% all’80% dell’investimento richiesto.

L’obiettivo del FED è dunque quello di aumentare la competitività dell’industria europea della difesa e, in particolare, l’efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica dell’Unione europea, in modo da contribuire al raggiungimento dell’autonomia strategica di quest’ultima¹¹⁶. Come previsto dall’art. 10 del regolamento (UE) 2021/697, le azioni ammissibili sono quelle che perseguono questi obiettivi e possono riguardare diversi tipi di attività, come quelle volte al miglioramento dell’interoperabilità, alla creazione, sostegno e miglioramento delle conoscenze, prodotti e tecnologie per la difesa e alla progettazione di prodotti, materiali, tecnologie, processi e servizi. I criteri di attribuzione secondo i quali vengono valutate le proposte sono indicati all’art. 12 e tengono in considerazione vari elementi, come il potenziale innovativo e il contributo alla competitività dell’industria europea della difesa, all’autonomia della EDTIB e alla cooperazione transfrontaliera. Il fondo è aperto alla partecipazione di membri dell’Associazione europea di libero scambio che sono membri del SEE (art. 5).

Per quanto riguarda gli aspetti di gestione, il FED è simile all’EDIDP. Infatti, tale strumento è attuato in regime di gestione diretta, ossia amministrato direttamente dalla Commissione, per il tramite di programmi di lavoro annuali nei quali sono previste varie azioni divise per categorie. L’ottenimento dei finanziamenti è poi subordinato alla partecipazione a bandi tematici che coprono diversi settori.

¹¹³ *Ivi*, par. 108 ss. In particolare, si veda l’allegato VII per un dettagliato raffronto fra risultati della PADR e regolamento FED.

¹¹⁴ Regolamento (UE) 2021/697 del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092.

¹¹⁵ Commissione europea, *Factsheet: European Defence Fund*, 30 giugno 2021, disponibile a <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Factsheet%20-%20European%20Defence%20Fund.pdf>.

¹¹⁶ V. art. 3 del regolamento (UE) 2021/697, cit.

Nell'ambito del primo programma di lavoro annuale (2021), sulla base di 23 bandi competitivi sono stati selezionati 60 progetti (su 142 pervenuti) cofinanziati dalle azioni per ricerca e sviluppo per un totale di 1 miliardo e 200 milioni di euro (845+322). Nella seconda tornata annuale (2022), la Commissione ha selezionato 41 proposte su 134 pervenute, per un totale di 832 milioni di euro (514+317). Il programma di lavoro annuale per il 2023 prevede il finanziamento di progetti per un totale di 1 miliardo e 200 milioni di euro ed è attualmente in corso di attuazione. I risultati delle prime due tornate progettuali mostrano una presenza significativa di piccole e medie imprese, che costituiscono approssimativamente il 40% dei soggetti coinvolti nella realizzazione dei progetti selezionati e raccolgono poco meno del 20% del finanziamento totale. 15 dei 60 progetti ammessi al finanziamento nel 2021 e 11 dei 41 progetti selezionati nel 2022 sono collegati alla PESCO. Per quanto riguarda l'ampiezza dei consorzi, nel 2021 ciascun progetto ha visto la partecipazione, in media, di 18 enti provenienti da 8 Stati membri, nel 2022 di 22 enti provenienti da 9,2 Stati membri. La distribuzione geografica delle imprese coinvolte è tuttavia molto diseguale, con una netta prevalenza di enti provenienti da Francia, Italia, Spagna e, in misura minore, Germania, e scarsa partecipazione di imprese stabilite in paesi dell'Europa orientale. Si tratta di distribuzione tendenzialmente in linea con il tasso di partecipazione degli Stati membri a progetti PESCO.

L'introduzione nel bilancio dell'Unione europea di un fondo volto esclusivamente al finanziamento delle attività descritte e rientranti nell'ambito della difesa è un notevole passo in avanti verso una riduzione delle criticità derivanti dalla frammentazione degli investimenti. Tuttavia, nell'ottica di perseguire un maggiore livello di autonomia strategica, è necessario che vi sia coerenza anche nell'individuazione di tale visione strategica. Assumono quindi rilevanza non solo gli strumenti che consentono il finanziamento ma anche quelli, a essi complementari, che identificano le aree in cui è necessario o preferibile un maggiore coordinamento o cooperazione. Ciò permette la razionalizzazione e l'utilizzo strategico delle risorse disponibili in modo che tutte le azioni collegate all'industria della difesa siano riconducibili a un quadro coerente nel suo insieme, alla luce delle priorità individuate nell'ambito della CARD.

6.2.3. Il sostegno finanziario alla produzione di munizioni

Tra le iniziative che concorrono al finanziamento della settore difesa va infine annoverato il regolamento (UE) 2023/1525 sul sostegno alla produzione di munizioni¹¹⁷, più noto con l'acronimo inglese ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*, ma anche "*as soon as possible*") che compare anche nell'intitolazione dell'atto in lingua italiana. Adottato nel luglio 2023 all'esito di un procedimento legislativo insolitamente rapido – la proposta della Commissione risale ai primi di maggio¹¹⁸ – il regolamento è fondato sugli artt. 114 (armonizzazione delle legislazioni nel mercato interno) e 173, par. 3, TFUE (politica industriale). Pertanto, sebbene le basi giuridiche non siano interamente coincidenti con quelle degli altri strumenti qui presi in esame, anche l'ASAP si colloca nel quadro della politica industriale dell'Unione.

La genesi dell'ASAP è tuttavia diversa da quella del FED e dei programmi che lo hanno preceduto, poiché costituisce una reazione diretta al prolungamento e all'intensificazione della guerra in

¹¹⁷ Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023, sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

¹¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 maggio 2023, che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni, COM(2023) 237 final.

Ucraina, intesa a sostenere l'approvvigionamento di munizioni per le forze armate ucraine. Si tratta infatti di una componente dell'approccio tripartito concordato dal Consiglio il 20 marzo 2023 al fine di accelerare la consegna e l'acquisizione congiunta di un milione di munizioni di artiglieria per l'Ucraina nell'arco di dodici mesi. Le altre due componenti dell'approccio tripartito consistono nell'estensione della copertura a carico dell'EPF di costi connessi a nuovi trasferimenti di munizioni all'Ucraina¹¹⁹ e nell'invito rivolto agli Stati membri ad "acquisire congiuntamente munizioni [...] e, se richiesto, missili per l'Ucraina nel modo più rapido possibile"¹²⁰. L'ASAP offre dunque un esempio di sinergia particolarmente forte tra obiettivi PSDC e strumenti di politica industriale. L'interdipendenza tra le due componenti dell'azione dell'Unione è più stretta per l'ASAP che per il FED. Infatti, se è vero che anche il Fondo è strumentale a rafforzare le capacità di difesa degli Stati membri e quindi contribuisce alla realizzazione di obiettivi PSDC, esso serve altresì – e, almeno formalmente, in via principale – a promuovere una maggiore integrazione sovranazionale nel mercato della difesa mediante l'incentivazione di progetti collaborativi. Questa dimensione è invece secondaria per l'ASAP, che peraltro mira essenzialmente a un incremento di capacità produttiva e non a finanziare la ricerca o lo sviluppo di nuovi prodotti e tecnologie.

Per incrementare la produzione di munizioni, il regolamento istituisce uno strumento con una dotazione finanziaria complessiva, per il periodo compreso dal 25 luglio 2023 al 30 giugno 2025, di 500 milioni di euro a prezzi correnti¹²¹. Data l'urgenza di reperire le risorse necessarie, circa la metà della dotazione dello strumento proviene dallo stralcio di fondi che avrebbero dovuto essere destinati allo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), allora ancora all'esame del legislatore¹²². Le risorse confluite nel fondo, che sono amministrate in regime di gestione diretta, possono essere impiegate per 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 prime¹²³.

Nell'economia generale del regolamento, l'incentivazione della cooperazione transnazionale è, come detto, secondaria rispetto all'esigenza di rimediare alle strozzature nelle catene di produzione e di assicurare l'approvvigionamento di munizioni. Essa viene nondimeno presa in considerazione come criterio per ottenere una maggiorazione del finanziamento. Il contributo dello strumento può infatti essere maggiorato di un ulteriore 10%, oltre che a vantaggio di piccole e medie imprese o per prodotti da trasferire all'Ucraina, per le azioni che contribuiscano alla creazione di una cooperazione transfrontaliera tra imprese europee o qualora i richiedenti si impegnino a dare priorità agli ordini derivanti da appalti comuni di almeno tre Stati membri¹²⁴. La cooperazione transfrontaliera è inoltre uno dei sei criteri di attribuzione previsti dal regolamento¹²⁵.

Merita osservare che il regolamento istitutivo dell'ASAP contiene anche alcune disposizioni, raccolte nel capo III, in tema di sicurezza dell'approvvigionamento. Da un lato, l'art. 13 richiede agli

¹¹⁹ V. il par. 6.1.2 *supra*.

¹²⁰ Consiglio dell'Unione europea, *Nota: Consegna e acquisizione congiunta di munizioni per l'Ucraina*, Doc. 7632/23, disponibile a <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7632-2023-INIT/it/pdf>.

¹²¹ V. l'art. 5, par. 1, del regolamento (UE) 2023/1525, cit.

¹²² V. § 7.1 *infra*.

¹²³ V. l'art. 9 del regolamento (UE) 2023/1525, cit.

¹²⁴ Art. 9, par. 2, del regolamento (UE) 2023/1525, cit.

¹²⁵ *Ivi*, art. 11.

Stati membri di trattare “in modo efficiente e tempestivo” le domande di rilascio di autorizzazione presentate dalle imprese produttrici e di accordare priorità alle esigenze della produzione nell’ambito delle procedure autorizzative. Dall’altro, l’art. 14 introduce deroghe alle procedure previste dalla direttiva 2009/81/CE¹²⁶ per l’ipotesi di appalti comuni tra più Stati membri, in modo da semplificarne l’esecuzione. Tuttavia, se si confronta il testo finale del regolamento con la proposta della Commissione, risulta evidente che nel procedimento legislativo l’impronta dirigitica dello strumento è stata fortemente ridimensionata¹²⁷. L’art. 14 della proposta mirava infatti a introdurre un meccanismo mediante il quale la Commissione avrebbe potuto imporre alle imprese, in caso di difficoltà nell’esecuzione di appalti comuni tra più Stati membri, l’accettazione o l’esecuzione di ordini classificati come prioritari. Sebbene nella proposta si precisasse che la relativa decisione sarebbe stata assunta d’intesa con lo Stato membro di stabilimento dell’impresa, questo meccanismo avrebbe offerto alla Commissione uno strumento per incidere in modo assai più diretto sul mercato dei prodotti della difesa rientranti nell’ambito applicativo del regolamento.

7. L’EDIRPA e le prospettive di sviluppo in tema di investimenti comuni

L’analisi dei meccanismi di finanziamento nel settore della difesa ha evidenziato come il perseguimento dell’autonomia strategica stia caratterizzando l’azione dell’Unione europea in questo ambito. Infatti, quest’ultima sembra volersi presentare come soggetto centrale e di riferimento per ambire a un rafforzamento e sviluppo strategico del settore della difesa. Gli strumenti posti in essere sembrano seguire una direzione comune: stimolare una sempre maggiore e stretta cooperazione fra Stati membri supportata e coordinata da una visione strategica d’insieme dell’Unione europea. Coerentemente con questa visione, risulta interessante analizzare altri due strumenti la cui adozione è prospettata nell’ambito dell’Unione europea: il regolamento per l’istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell’industria europea della difesa mediante appalti comuni (§ 7.1) e lo sviluppo di un programma comune di investimenti nel settore della difesa (§ 7.2).

7.1. Il rafforzamento dell’industria europea della difesa mediante appalti comuni

Nella dichiarazione di Versailles, adottata all’esito del vertice del 10-11 marzo 2022 sull’onda dell’invasione russa dell’Ucraina, vi è un chiaro riferimento alla necessità di introdurre ulteriori incentivi per stimolare appalti congiunti per l’acquisizione di capacità di difesa.¹²⁸ Questo punto programmatico è stato ampliato e dettagliato nella comunicazione congiunta della Commissione europea e dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza su

¹²⁶ 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.

¹²⁷ Sul punto, e per rilievi critici, 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*, CSF Research Paper, novembre 2023, p. 14 ss.

¹²⁸ Per una recente e attenta ricostruzione del quadro giuridico dell’Unione europea relativo al *procurement* militare, si veda: N. Meershoek, *The Constraints of Power Structures on EU Integration and Regulation of Military Procurement*, in *European Papers*, 2021, pp. 831-868.

“analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso”.¹²⁹ Al motto di “*spend more but also invest better and more together*” veniva proposto un percorso per coordinare e incentivare le acquisizioni congiunte di materiale per la difesa.¹³⁰ Come viene più volte sottolineato nei documenti programmatici dedicati a questi profili, il coordinamento nella fase delle acquisizioni è fondamentale per evitare che l’aumento della spesa nazionale nel settore della difesa porti con sé anche ulteriore frammentazione, rischi di duplicazione, problemi di interoperabilità e, in ultima analisi, non consenta di raggiungere l’auspicato rafforzamento delle capacità militari degli Stati membri nel loro insieme.

Secondo il piano proposto nella comunicazione congiunta, veniva in primo luogo richiesta l’istituzione in breve tempo della *task force* per le acquisizioni congiunte nel settore della difesa. Nel breve periodo, alla luce delle richieste degli Stati membri derivanti dallo scoppio della guerra, l’obiettivo della *task force* era quello di svolgere la funzione di punto di riferimento e coordinamento delle esigenze di acquisizioni degli Stati membri per evitare eventuali conseguenze negative sul mercato come, ad esempio, un forte aumento dei prezzi, la scarsità delle forniture e un’eccessiva concentrazione della domanda in un certo momento. Successivamente, veniva prevista l’adozione di uno strumento volto a rafforzare il ricorso all’acquisizione congiunta nel settore della difesa la cui attuazione avrebbe dovuto essere supportata dall’azione della *task force*. Nel lungo termine e, quindi, andando oltre rispetto alla contingenza e alla necessità imminente degli Stati membri di ristabilire un livello adeguato delle proprie capacità militari, veniva prefigurato un progetto più ambizioso relativo alla creazione di un quadro dell’UE per l’acquisizione congiunta nel settore della difesa. Quest’ultimo non si limiterebbe a intensificare la cooperazione “a valle”¹³¹ ma ambirebbe a sviluppare un’azione coordinata basata su una programmazione strategica e congiunta dell’Unione europea.

In linea con il percorso prospettato dalla comunicazione congiunta, grazie al lavoro svolto dalla *task force* appositamente istituita, nel luglio 2022 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento per l’istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell’industria europea della difesa mediante appalti comuni, comunemente noto come EDIRPA, acronimo della denominazione inglese dello strumento¹³². A seguito del parere del Comitato economico e sociale, della trasmissione ai parlamenti nazionali e del passaggio in prima lettura al Parlamento e al Consiglio nell’ambito di una procedura legislativa ordinaria, il regolamento è stato adottato il 18 ottobre 2023.¹³³ Il testo definitivo individua come base giuridica l’art. 173, par. 3, TFUE, norma dedicata alla tutela della competitività dell’industria dell’Unione europea. Inoltre, l’EDIRPA è stato ideato per essere uno strumento a breve termine. Infatti, come prevede l’art. 1 di detto regolamento, questo

¹²⁹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull’analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso (JOIN(2022) 24 final).

¹³⁰ *Ivi*, par. 5.

¹³¹ Si veda *infra*, par. 6.2.

¹³² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull’istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell’industria europea della difesa mediante appalti comuni del 19 luglio 2022, COM(2022) 349 final.

¹³³ 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).

sarà in vigore fino al 31 dicembre 2025. Per l'attuazione di questo strumento l'Unione europea ha messo in campo una parte del proprio bilancio pari a 300 milioni di euro¹³⁴.

L'obiettivo del regolamento è, evidentemente, il rafforzamento dell'industria europea di difesa mediante appalti comuni. Per evitare fraintendimenti è bene specificare cosa si intenda in questo caso per "appalti comuni". Contrariamente a quanto taluno potrebbe immaginare – oppure, eventualmente, auspicare – non si tratta di appalti centralizzati a livello europeo che porterebbero all'acquisizione di capacità militari proprie dell'Unione europea. Gli "appalti comuni" oggetto del regolamento sono effettuati dagli Stati membri (e non, visto che lo strumento è aperto anche alla partecipazione dei membri dell'Associazione europea di libero scambio che sono membri dello Spazio economico europeo) in modo congiunto nell'ambito di un quadro giuridico dell'Unione europea che promuove e coordina tale cooperazione. Le azioni che possono beneficiare del finanziamento dell'Unione in applicazione di questo strumento devono rispettare alcuni criteri, fra cui il fatto che devono implicare una nuova cooperazione o un'estensione della cooperazione esistente fra almeno tre Stati membri o associati avente come obiettivo l'attuazione di appalti comuni per affrontare le esigenze più urgenti e critiche di prodotti della difesa.¹³⁵ Sono escluse dalla possibilità di accedere al finanziamento le "azioni per appalti comuni di beni o servizi vietati dal diritto internazionale applicabile" e "di armi autonome letali che non consentono un significativo controllo umano su decisioni di selezione e di ingaggio nello sferrare offensive contro esseri umani".¹³⁶ Inoltre, gli Stati che partecipano all'appalto comune nominano all'unanimità un ente appaltante che ha il compito di svolgere le procedure di appalto e concludere i contratti per conto di questi ultimi.¹³⁷

L'EDIRPA è uno strumento che si inserisce in un quadro normativo europeo più ampio che regola l'industria della difesa degli Stati membri e, più in particolare, il *defence procurement*. In questo contesto lo strumento principe è rappresentato dalla direttiva 2009/81/CE sul coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione degli appalti nel settore della difesa e della sicurezza.¹³⁸ L'innovazione apportata dall'EDIRPA consiste nell'andare oltre rispetto alla semplice azione di coordinamento e armonizzazione, optando per un incentivo economico alla cooperazione mediante lo stanziamento di fondi europei. Come ricordato, si tratta di uno strumento temporaneo fortemente orientato al superamento della situazione emergenziale conseguente alla guerra in Ucraina e non un quadro normativo permanente. Tuttavia, se l'esperienza dell'EDIRPA si rivelasse positiva per gli Stati membri, potrebbe rappresentare un terreno fertile sul quale lavorare per costruire un quadro dell'Unione europea per l'acquisizione congiunta nel settore della difesa che consenta lo sviluppo effettivo di un'azione unitaria e strategica, così come prospettato dalla comunicazione congiunta del maggio 2022.

¹³⁴ *Ivi*, art. 4.

¹³⁵ *Ivi*, art. 8.

¹³⁶ *Ivi*, art. 8.

¹³⁷ *Ivi*, art. 9.

¹³⁸ 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.

7.2. Verso un programma comune di investimenti nel settore della difesa

I prossimi passi del percorso di rafforzamento dell'industria europea della difesa passano per l'introduzione di un programma comune e strategico di investimenti. Gli obiettivi sono in parte sovrapponibili con quelli individuati nel paragrafo precedente relativo agli appalti comuni, cioè il tentativo di incentivare la spesa degli Stati membri nello sviluppo delle capacità di difesa evitando di disperdere gli sforzi con un'eccessiva frammentazione, limitando i rischi di duplicazione e i problemi di interoperabilità e riducendo le dipendenze tecnologiche e industriali. Anche in questo caso, la guerra in Ucraina ha rappresentato un elemento catalizzatore di questo processo. Infatti, nella dichiarazione di Versailles viene affermato che è urgente "aumentare e migliorare drasticamente gli investimenti nelle capacità di difesa e nelle tecnologie innovative" e che, più in concreto, questo obiettivo debba essere raggiunto attraverso le seguenti azioni: "a) incrementare considerevolmente le spese per la difesa, destinando una quota significativa agli investimenti, con particolare attenzione alle carenze strategiche individuate, e sviluppando le capacità di difesa in modo collaborativo all'interno dell'Unione europea; b) mettere a punto ulteriori incentivi per stimolare gli investimenti collaborativi degli Stati membri in progetti comuni e appalti congiunti in materia di capacità di difesa; c) investire ulteriormente nelle capacità necessarie per condurre l'intera gamma di missioni e operazioni, anche investendo in abilitanti strategici quali la cibersicurezza e la connettività spaziale; d) promuovere le sinergie tra ricerca e innovazione nell'ambito civile, della difesa e dello spazio, e investire nelle tecnologie critiche ed emergenti e nell'innovazione per la sicurezza e la difesa; e) adottare misure per rafforzare e sviluppare la nostra industria della difesa, comprese le PMI"¹³⁹. Ciò di pari passi con la creazione di un ambiente che faciliti e attiri gli investimenti privati¹⁴⁰.

La Bussola strategica dedica ampio spazio all'individuazione di possibili strategie e strumenti per incrementare gli investimenti nel settore della difesa.¹⁴¹ In particolare, in uno dei quattro filoni di lavoro individuati che è proprio dedicato agli investimenti¹⁴², il Consiglio sollecita ad "investire di più e meglio" attraverso un miglioramento della pianificazione strategica, la ricerca di soluzioni comuni e un maggior sfruttamento della PESCO e del FED. Questi aspetti sono stati ripresi e approfonditi nella comunicazione congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante del maggio 2022 in cui si evidenzia come l'azione dell'Unione debba essere orientata a investire: *insieme*, mediante progetti collaborativi e appalti congiunti; *meglio*, grazie a un coordinamento a livello europeo guidi gli investimenti alla luce del contesto strategico; e *a livello europeo*, permettendo il rafforzamento della base industriale e tecnologica di difesa europea¹⁴³. Inoltre, questo documento fotografa le attuali carenze nel settore industriale della difesa in modo da facilitare l'individuazione dei settori nei quali investire.

¹³⁹ Dichiarazione di Versailles, adottata in occasione della riunione informale dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione europea, disponibile a <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>, par. 9.

¹⁴⁰ *Ivi*, parr. 24-26.

¹⁴¹ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa*, cit.

¹⁴² Gli altri tre filoni di lavoro individuati sono azione, sicurezza e partner.

¹⁴³ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso (JOIN(2022) 24 final), pp. 1-2.

Le soluzioni prospettate sotto il profilo degli investimenti sono complementari allo sviluppo di un quadro di appalti comuni. Infatti, è in programma la proposta da parte della Commissione di un regolamento relativo al programma europeo di investimenti nel settore della difesa (EDIP) che costituirà il quadro giuridico entro il quale sarà possibile costituire consorzi europei per la capacità di difesa (EDCC) da parte degli Stati membri.¹⁴⁴ Questo strumento rappresenta la prosecuzione ideale dell'EDIRPA, ma inserito in un progetto più ampio di incentivo agli investimenti in questo settore e con un orizzonte temporale di durata più lunga che consenta di ampliare le opzioni esistenti nell'ambito dell'AED ed, eventualmente, possa essere sfruttato per progetti nel quadro della PESCO. Infatti, secondo quanto prospettato nei documenti programmatici, i consorzi costituiti nell'ambito dell'EDIP "acquisirebbero congiuntamente capacità di difesa sviluppate in modo collaborativo all'interno dell'UE e destinate all'uso da parte degli Stati membri partecipanti e beneficerebbero di un'esenzione dall'IVA"¹⁴⁵.

Il FED gioca un ruolo fondamentale nello sviluppo di investimenti comuni a livello europeo ma, al momento, copre solo la fase di ricerca e sviluppo e non quella di acquisizione delle capacità militari. Alla luce dell'ambizione di raggiungere una sempre maggiore autonomia strategica per l'Unione europea, un potenziamento e ampliamento dell'ambito di applicazione del FED potrebbe rappresentare una via percorribile. Questa possibilità viene anche prospettata dalla comunicazione congiunta del maggio 2022, dove viene affermato che la Commissione valuterà la possibilità di rafforzare il fondo e rivedere il sistema di *bonus* concessi. Inoltre, nell'ambito dell'iniziativa CASSINI per la difesa, viene prospettata l'introduzione di un meccanismo di finanziamento misto nell'ambito di InvestUE a sostegno dell'innovazione e mirato sulle PMI e sulle imprese a media capitalizzazione che sviluppino tecnologie di difesa, in cooperazione con il Fondo europeo per gli investimenti. Infine, è interessante segnalare il ruolo svolto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) nell'ambito della nuova iniziativa strategica per la sicurezza europea, per la quale metterà a disposizione fino a 8 miliardi di euro di finanziamenti entro il 2027.¹⁴⁶ Secondo il comunicato stampa emesso dall'organo, l'iniziativa si concentra sulla ricerca, lo sviluppo e l'innovazione in duplice uso, sulla sicurezza delle infrastrutture civili e su progetti per lo sviluppo di tecnologie di punta ed è volta a rafforzare ulteriormente i partenariati istituzionali con la Commissione europea (DG DEFIS), l'Agenzia dell'UE per il programma spaziale (EUSPA), l'Agenzia europea per la difesa e la NATO.¹⁴⁷ In linea con le politiche della BEI, sono esclusi gli investimenti destinati alla difesa di base, come ad esempio il settore degli armamenti, e i progetti finanziati devono essere "in duplice uso" con un uso prevalentemente civile.

Infine, un ulteriore strumento al quale si potrebbe ricorrere per perseguire il rafforzamento dell'EDTIB e mitigare la segmentazione dei mercati nazionali potrebbe essere rappresentato dalle

¹⁴⁴ *Ivi*, p. 11 ss.

¹⁴⁵ *Ivi*.

¹⁴⁶ V. Banca europea degli investimenti, *Strategic European Security Initiative*, disponibile a <https://www.eib.org/en/about/initiatives/strategic-european-security-initiative/index#:~:text=SESI%3A%20Our%20support%20to%20the%20EU's%20security%20and%20defence%20agenda&text=The%20initiative%20builds%20upon%20the,artificial%20intelligence%2C%20and%20quantum%20technologies>.

¹⁴⁷ V. Banca europea degli investimenti, *La BEI continua a sostenere l'agenda dell'UE in materia di sicurezza e difesa*, Comunicato stampa del 10.3.2022, disponibile a <https://www.eib.org/en/press/all/2022-123-the-eib-continues-its-support-to-the-eu-s-security-and-defence-agenda?lang=it>.

imprese comuni. La possibilità di costituire queste ultime, così come “qualsiasi altra struttura necessaria alla migliore esecuzione dei programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione dell’Unione”, è espressamente prevista dall’art. 187 TFUE. Si tratta di uno strumento che è stato impiegato per l’istituzione di diverse *partnership* pubblico privato, solitamente con la partecipazione della Commissione, di imprese ed eventualmente di autorità pubbliche o enti di ricerca¹⁴⁸. Se ne è fatto uso, in particolare, nell’ambito delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, ad esempio per lo sviluppo del sistema di navigazione satellitare GALILEO¹⁴⁹, per la realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR)¹⁵⁰, in materia di nanoelettronica (ENIAC)¹⁵¹, e di sistemi informatici incorporati (ARTEMIS)¹⁵². Diverse imprese comuni sono altresì state istituite per l’attuazione del programma Horizon Europe 2020¹⁵³. Poiché l’ambito applicativo dell’art. 187 TFUE non è limitato a particolari settori o programmi, ma definito in relazione all’obiettivo di facilitare l’attuazione di programmi europei di ricerca e sviluppo tecnologico, lo strumento delle imprese comuni potrebbe essere impiegato anche nel contesto del sostegno alle fasi di ricerca e sviluppo per l’industria della difesa.

8. Uno sguardo sistematico: conseguenze sui rapporti tra PSDC e politiche materiali

La ricerca condotta ha permesso di constatare il ruolo crescente assolto dagli strumenti di finanziamento dell’Unione europea sia nell’ambito della PSDC, sia a sostegno dell’industria della difesa. L’ingente dotazione finanziaria dell’EPF ha contribuito – insieme ad altri strumenti, impiegati per gestire le implicazioni civili della crisi¹⁵⁴ e per sostenere la stabilità finanziaria dell’Ucraina¹⁵⁵ – a profilare l’Unione come un attore di primo piano nella crisi ucraina¹⁵⁶. Sebbene l’Unione non abbia

¹⁴⁸ V. S. Garben, *Art. 187 TFUE*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Oxford University Press 2019), p. 1506.

¹⁴⁹ Regolamento (CE) n. 876/2002 del Consiglio, del 21 maggio 2002, relativo alla costituzione dell’impresa comune Galileo, 1.

¹⁵⁰ Regolamento (CE) n. 219/2007 del Consiglio, del 27 febbraio 2007, relativo alla costituzione di un’impresa comune per la realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (SESAR), 1.

¹⁵¹ Regolamento (CE) n. 72/2008 del Consiglio, del 20 dicembre 2007, relativo alla costituzione dell’impresa comune ENIAC, 21.

¹⁵² Regolamento (CE) n. 74/2008 del Consiglio, del 20 dicembre 2007, relativo alla costituzione dell’Impresa comune ARTEMIS per l’attuazione di una iniziativa tecnologica congiunta in materia di sistemi informatici incorporati, 52.

¹⁵³ Regolamento (UE) 2021/2085 del Consiglio del 19 novembre 2021 che istituisce le imprese comuni nell’ambito di Orizzonte Europa che abroga i regolamenti (CE) n. 219/2007, (UE) n. 557/2014, (UE) n. 558/2014, (UE) n. 559/2014, (UE) n. 560/2014, (UE) n. 561/2014 e (UE) n. 642/2014.

¹⁵⁴ Si pensi, in particolare, all’impiego del Meccanismo unionale di protezione civile, al quale l’Ucraina ha aderito nell’aprile 2023.

¹⁵⁵ L’Unione ha erogato ed eroga prestiti all’Ucraina nell’ambito di programmi di assistenza macrofinanziaria (v. decisione (UE) 2022/1628 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 settembre 2022, relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria eccezionale all’Ucraina, al rafforzamento del fondo comune di copertura mediante garanzie degli Stati membri e una dotazione specifica per alcune passività finanziarie relative all’Ucraina garantite a norma della decisione n. 466/2014/UE, e che modifica la decisione (UE) 2022/1201; regolamento (UE) 2022/2463 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, che istituisce uno strumento per fornire sostegno all’Ucraina nel 2023 (assistenza macrofinanziaria +)).

¹⁵⁶ V. S. Blockmans, *Editorial: The Birth of a Geopolitical EU*, in *European Foreign Affairs Review*, 2022, p. 155 ss.; *Editorial Comments, The response to the war in Europe: A more power based EU and the challenge of ensuring that it remains rule and value based*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 623 ss.

trasferito direttamente piattaforme militari, l'impegno finanziario a copertura dei costi sostenuti dagli Stati membri per fornire armi all'Ucraina è stato assai significativo, raggiungendo nella primavera del 2023 la cifra di 5 miliardi e 600 milioni di euro¹⁵⁷, senza contare il recente rifinanziamento dello strumento per il periodo 2024-2027, che consentirà di attingervi per ulteriori pacchetti di aiuti¹⁵⁸.

Spostando l'attenzione dall'EPF alle iniziative di politica industriale – FED, ASAP, EDIRPA – si osserva la tendenza a impiegare la leva finanziaria per stimolare la collaborazione tra Stati membri e tra imprese nella progettazione, realizzazione e acquisizione di piattaforme militari e altri prodotti per la difesa. Come si è avuto modo di osservare, gli strumenti in discorso non trovano la loro base giuridica in disposizioni del Trattato relative alla PSDC, bensì nel quadro di politiche materiali connesse all'instaurazione del mercato interno (politica industriale, ricerca e sviluppo, spazio). Al contempo, queste misure risultano complementari a iniziative PSDC e strumentali, oltre e probabilmente più ancora che a favorire una maggiore integrazione dei mercati nazionali dei prodotti della difesa, al miglioramento delle capacità militari degli Stati membri, che costituisce uno degli obiettivi della PSDC (art. 42, par. 3, TUE).

Si noti che nessuno degli atti presi in considerazione è fondato su basi giuridiche plurime attinenti sia alla PESC sia ad altre politiche (“inter-pilastro”, si sarebbe detto nel regime pre-Lisbona), a differenza di quanto è talora avvenuto, nonostante il divieto di cumulo in presenza di basi giuridiche che prescrivono procedure incompatibili¹⁵⁹, in relazione alla conclusione di accordi internazionali¹⁶⁰.

Viceversa, si assiste a una ricostruzione estensiva della portata di basi giuridiche contenute nel TFUE, evidentemente sul presupposto che le misure adottate contribuiscano a realizzare primariamente obiettivi propri delle politiche materiali e che gli obiettivi PSDC risultino secondari o ancillari rispetto ai primi. Ebbene, la preminenza degli obiettivi di consolidamento del mercato interno o riconducibili alla politica industriale, per quanto certamente difendibile, è in questi casi meno evidente rispetto alla prassi relativa ad accordi internazionali a finalità mista, che la Corte di giustizia ha ricondotto principalmente a politiche materiali (politica commerciale, cooperazione allo sviluppo) a scapito della componente di politica estera, ritenuta meramente accessoria¹⁶¹.

La difficoltà di tracciare una linea di demarcazione netta tra politiche dell'Unione non è certamente un fenomeno nuovo ed è del resto la conseguenza inevitabile del perseguimento di obiettivi

¹⁵⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Acquisizione congiunta di munizioni e missili per l'Ucraina da parte dell'UE: il Consiglio concorda un sostegno da 1 miliardo di EUR a titolo dello strumento europeo per la pace*, Comunicato stampa del 5 maggio 2023, disponibile a <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/05/05/eu-joint-procurement-of-ammunition-and-missiles-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/>.

¹⁵⁸ V. *supra*, par. 4.2.

¹⁵⁹ V. Corte di giustizia, sentenza del 2 settembre 2021, causa C-180/20, *Commissione c. Consiglio (Accordo con l'Armenia)*, EU:C:2021:658, punto 34.

¹⁶⁰ Per un'analisi della relativa prassi, v. R.A. Wessel, *Legality in EU Common Foreign and Security Policy. The Choice of the Appropriate Legal Basis*, in C. Kilpatrick, J. Scott (eds), *Contemporary Challenges to EU Legality* (Oxford University Press 2020), p. 71 ss., spec. 88 ss.

¹⁶¹ V. sentenza del 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan)*, EU:C:2018:662, punto 46; sentenza del 2 settembre 2021, causa C-180/20, *Commissione c. Consiglio (Accordo con l'Armenia)*, cit., punto 53.

trasversali, che interessano una pluralità di competenze dell'Unione¹⁶². Nei rapporti tra PSDC e politiche materiali, le implicazioni sono tuttavia più rilevanti alla luce del peculiare contesto istituzionale e procedurale della PESC/PSDC e della separazione tra questa e le altre politiche europee istituita dall'art. 40 TUE. Tale disposizione, come noto, stabilisce che l'attuazione della PESC lasci impregiudicata l'applicazione delle procedure e la portata delle attribuzioni delle istituzioni relative alle altre politiche e, in modo speculare, che l'attuazione delle altre politiche lasci impregiudicate attribuzioni e competenze relative alla PESC. Come è stato osservato, l'art. 40 TUE esprimerebbe una logica antitetica rispetto all'unità dell'azione esterna e al principio di coerenza¹⁶³, suggerendo una netta separazione della PESC dalle politiche materiali.

Senonché dalla prassi – ma anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, nella quale i rapporti tra basi giuridiche TUE e TFUE sono ricostruiti senza fare menzione dell'art. 40 TUE¹⁶⁴ – sembrano ricavabili indicazioni diverse. Il ricorso a basi giuridiche PESC è infatti per lo più limitato all'adozione di misure puntuali di portata limitata che non possono trovare collocazione in altre politiche dell'Unione, mentre le istituzioni fanno ampiamente ricorso a basi giuridiche differenti per perseguire (anche) obiettivi propri della PESC/PSDC¹⁶⁵.

La tendenza descritta si presta a due spiegazioni alternative. Per un verso, essa sembra avvalorare la perdurante preminenza delle basi giuridiche TFUE rispetto alla PESC, a dispetto della formulazione “bilaterale” dell'art. 40 TUE che ha sostituito l'art. 47 TUE pre-Lisbona, a norma del quale era soltanto la PESC a non poter pregiudicare l'esercizio delle politiche comunitarie e non l'inverso. Ciò appare senz'altro apprezzabile nell'ottica del controllo democratico e dell'equilibrio istituzionale, poiché le competenze materiali sono soggette a procedure decisionali sottratte a una logica puramente intergovernativa e che assicurano la compartecipazione del Parlamento europeo all'adozione degli atti legislativi. Per altro verso, la prassi in esame potrebbe anche prestarsi, all'opposto, ad avvalorare l'interscambiabilità di basi giuridiche TUE e TFUE a seconda dell'obiettivo dichiarato come preminente¹⁶⁶. Una siffatta conclusione sarebbe tuttavia preoccupante¹⁶⁷ e verosimilmente incompatibile con l'architettura costituzionale dell'Unione, con il principio di equilibrio istituzionale e con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, sia perché finirebbe per vanificare la ricerca di criteri obiettivi per la determinazione della base giuridica di un atto, sia perché consentirebbe al Consiglio di aggirare le competenze del Parlamento europeo e di sottrarre atti che hanno una sicura incidenza su politiche materiali al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia¹⁶⁸.

¹⁶² V. *supra*, par. 2. In relazione al perseguimento delle priorità indicate nella Bussola strategica, v. L. Mola, *Fostering 'European Technological Sovereignty' Through the CSDP: Conceptual and Legal Challenges. First Reflections Around the 2022 Strategic Compass*, cit., p. 459 ss., spec. 472 ss.

¹⁶³ E. Cannizzaro, *The Value of the EU International Values*, in W. T. Douma, C. Eckes, P. Van Elsuwege, E. Kassoti, A. Ott, R. A. Wessel (eds), *The Evolving Nature of EU External Relations Law* (T.M.C. Asser Press 2021), p. 13.

¹⁶⁴ Sentenza del 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakistan)*, cit.; sentenza del 2 settembre 2021, causa C-180/20, *Commissione c. Consiglio (Accordo con l'Armenia)*, cit.

¹⁶⁵ V. M.E. Bartoloni, *Disciplina dei Trattati e prassi evolutiva nelle relazioni internazionali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 583 ss., spec. 596 ss.

¹⁶⁶ E. Cannizzaro, *The Value of the EU International Values*, cit., p. 16.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ A norma dell'art. 24, par. 1, co. 2, TUE, “[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento

Dall'espansione delle competenze materiali e dalla corrispondente "specializzazione" della PESC¹⁶⁹, nonostante la definizione molto ampia che ne dà il Trattato – ai sensi dell'art. 24, par. 1, TUE, la PESC "riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione" – consegue che la PESC non esaurisce affatto l'insieme delle competenze mediante le quali l'Unione europea può elaborare e condurre una politica estera e una politica di sicurezza e difesa, intese in senso ampio. Pertanto, chi voglia ricostruire compiutamente l'azione dell'Unione in materia di sicurezza e difesa dovrà necessariamente guardare oltre la PESC/PSDC e prendere in considerazione anche misure che attengono alle politiche materiali. La presente ricerca ne offre un esempio¹⁷⁰.

La prassi oggetto di analisi in questo *paper* mostra peraltro anche una tendenza alla contaminazione del quadro istituzionale della PSDC, nel quale soprattutto la Commissione finisce, in via di prassi o per gli effetti dell'esercizio di competenze afferenti alle politiche materiali, per acquisire un ruolo crescente, introducendo una componente sovranazionale all'interno della cornice intergovernativa disegnata dalle disposizioni del TUE relative alla PESC¹⁷¹. Ne è un buon campo di prova l'attuazione della PESCO, sia perché il possibile cofinanziamento di progetti PESCO da parte del FED consegna alla Commissione uno strumento per tentare di orientare le scelte di collaborazione e investimento degli Stati membri¹⁷², sia perché è previsto che la Commissione possa anche essere invitata ad associarsi ai lavori di progetti PESCO¹⁷³.

9. Conclusioni

In chiusura dell'analisi, appare opportuno domandarsi se la leva finanziaria offra all'Unione strumenti idonei al perseguimento della sua autonomia strategica, intesa quale capacità di agire in autonomia o in coordinamento con i propri *partners* dinanzi alle sfide globali contemporanee.

Seguendo l'approccio metodologico definito in questo *paper*, tale valutazione comporta un raffronto di natura qualitativa tra il complesso di strumenti di finanziamento UE e quelli istituiti nell'ambito della NATO. In via analoga rispetto a questi ultimi, l'Unione dispone oggi di strumenti atti a sostenere sia lo sviluppo e acquisizione di capacità militari, sia i costi comuni derivanti da

dell'Unione europea". Le eccezioni di cui all'art. 275 TFUE riguardano il sindacato giurisdizionale sulle misure restrittive adottate nei confronti di persone fisiche e giuridiche.

¹⁶⁹ M.E. Bartoloni, *Disciplina dei Trattati e prassi evolutiva nelle relazioni internazionali dell'Unione europea*, cit., p. 600.

¹⁷⁰ Non è l'unico caso: una tendenza analoga si coglie, segnatamente, nel contesto della politica spaziale, nella politica commerciale (in relazione al già citato regime dei beni a duplice uso, ma anche al regolamento (UE) 2019/452 che istituisce un quadro per il controllo di tali investimenti in settori strategici che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico), nella politica dei trasporti (v. il 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) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014, strumentale a migliorare la mobilità militare nell'Unione). Su questa prassi v. S. Poli, *Il rafforzamento della sovranità tecnologica europea e il problema delle basi giuridiche*, in *Annali AISDUE*, 2021, p. 69 ss.; C. Cellerino, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, cit., spec. 26 ss.

¹⁷¹ Cfr. L. Paladini, *La graduale definizione di una politica di difesa comune dell'UE*, in *DPCE online*, 2023, p. 2418 s.

¹⁷² 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.

¹⁷³ V. l'art. 7, par. 1, della decisione (PESC) 2018/909.

missioni e operazioni militari. A quest'ultima esigenza rispondono, in ambito NATO, le risorse destinate al *Military Budget* e, nel quadro della PSDC, il pilastro operazioni dell'EPF. Per quanto concerne il sostegno finanziario allo sviluppo di capacità militari, il quadro appare piuttosto variegato. È infatti opportuno distinguere tra, da un lato, gli strumenti volti a sostenere progetti sviluppati in comune e, dall'altro lato, quelli destinati a finanziare iniziative coinvolgenti due o più Stati membri. Con riguardo al primo profilo, vi è una netta discrasia tra il quadro NATO e la PSDC. Infatti, lo sviluppo e acquisizione in comune di determinate capacità militari nell'ambito dell'Alleanza è ammesso al finanziamento comune nell'ambito del NSIP. Di converso, l'approccio UE in materia si fonda principalmente sul coordinamento delle politiche di difesa nazionali, senza prevedere l'impiego in comune di risorse. Per quanto concerne il sostegno allo sviluppo collaborativo di capacità militari tra Stati membri, le varie iniziative di *joint funding* assunte nell'ambito della NATO denotano forme di finanziamento particolarmente diversificate sul piano istituzionale. La PESCO offre, invece, una cornice istituzionale unitaria, nella quale gli Stati membri partecipanti possono altresì avvalersi del cofinanziamento da parte del FED. Inoltre, il meccanismo EDIRPA di recente istituzione offre ulteriori forme di supporto agli Stati membri nella fase dell'acquisizione, incentivando la predisposizione di appalti comuni.

Muovendo da tali considerazioni, va sottolineato come il quadro dell'Unione europea presenti caratteristiche che lo distinguono profondamente dal sistema NATO, le quali, rispecchiando del resto le nette differenze istituzionali tra i due enti, si traducono in un importante valore aggiunto. In primo luogo, l'analisi ha messo in luce come l'azione dell'Unione nell'ambito di politiche materiali diverse dalla PSDC sia idonea a supportare il potenziamento delle capacità di difesa degli Stati membri. In particolare, gli strumenti di finanziamento adottati nell'ambito della politica industriale UE si informano ad un modello differente rispetto a quelli già sperimentati in ambito NATO, in quanto consistono in uno stimolo diretto alla ricerca, sviluppo e produzione nell'ambito del mercato dei prodotti della difesa. Il perseguimento di finalità attinenti al buon funzionamento del mercato interno e alla politica industriale UE risulta dunque anche funzionale, nell'ambito degli strumenti esaminati in questa sede, al rafforzamento della capacità di difesa degli Stati membri, obiettivo rientrante nella PSDC. Di converso, il perseguimento degli obiettivi sottesi alla PSDC finisce per travalicare i confini della PESCO, informando l'azione dell'Unione nelle sue varie politiche materiali. In secondo luogo, anche l'ambito di azione dell'EPF – strumento di finanziamento cardine della PSDC – comprende uno schema di finanziamento diverso e ulteriore rispetto alle modalità sperimentate nel quadro della NATO. Si tratta infatti del pilastro assistenziale dello strumento, il quale ha costituito (e costituisce tutt'oggi) una componente fondamentale della risposta dell'Unione europea all'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa.

Alla luce di tali considerazioni, è possibile concludere che il quadro di strumenti di finanziamento del settore difesa definito dall'ordinamento dell'Unione si caratterizzi per elementi di profonda originalità rispetto agli strumenti operanti nel quadro della NATO. L'azione delle due organizzazioni nel contesto in esame è complementare e non sovrapponibile, in sintonia con il dettato dell'art. 42, par. 2, co. 2, del TUE. Nella medesima prospettiva, il complesso sistema di strumenti di finanziamento UE contribuisce altresì a rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione. Infatti, la leva finanziaria garantisce a quest'ultima un importante margine di azione a livello globale in via autonoma rispetto alla NATO e ad altre potenze mondiali, come dimostrato dal largo ricorso a misure di assistenza militare nell'ultimo anno. Inoltre, il progressivo rafforzamento delle capacità

di difesa degli Stati membri è idoneo nel medio periodo a rafforzare l'azione dell'Unione nel suo complesso per la promozione dei propri valori sul piano globale. Tuttavia, proprio quest'ultimo potenziale rischia di rimanere inespresso per diverse ragioni.

Il supporto finanziario al rafforzamento delle capacità di difesa degli Stati membri offre infatti un contributo inevitabilmente parziale all'autonomia strategica dell'Unione, la quale sconta, da un lato, i perduranti limiti derivanti dallo scarso livello di integrazione che caratterizza l'attuale architettura giuridica della PSDC e, dall'altro, le resistenze alle prospettive di una più forte integrazione sovranazionale nel mercato dei prodotti della difesa. Sotto il primo profilo, per quanto il rafforzamento delle capacità di difesa degli Stati membri sia potenzialmente idoneo a rafforzare la capacità dell'Unione di sviluppare un'azione efficace in contesti di crisi, il criterio dell'unanimità che informa i metodi decisionali applicabili nell'ambito della PESC/PSDC costituisce un potenziale ostacolo all'assunzione della necessaria decisione politica. Di conseguenza, è giocoforza constatare che la predisposizione di efficaci meccanismi di finanziamento a favore del settore difesa, pur costituendo uno strumento utile a rafforzarne la capacità di azione, non è di per sé sufficiente ad assicurare l'autonomia strategica dell'Unione con riguardo all'esercizio delle competenze PESC¹⁷⁴.

Per quanto riguarda il secondo profilo, attinente al sostegno allo sviluppo di capacità di difesa mediante iniziative di politica industriale o forme di armonizzazione che contribuiscano a ridurre l'attuale frammentazione del mercato europeo dei prodotti per la difesa, si è già potuto constatare che non mancano gli strumenti giuridici utili al perseguimento di tale finalità. La prospettiva degli appalti comuni e la possibilità di istituire consorzi industriali sotto forma di imprese comuni, di cui si è dato conto nei paragrafi che precedono, ne sono esempi.

Tuttavia, gli sviluppi che hanno recentemente caratterizzato la politica industriale dell'Unione restituiscono un quadro ancora a tinte sfumate. Infatti, nonostante il sostegno finanziario ad iniziative nazionali di ricerca e sviluppo sia stato salutato con favore dagli Stati membri, questi ultimi sembrerebbero restii rispetto ad una più marcata armonizzazione, tale da rafforzare il ruolo delle istituzioni sovranazionali nello sviluppo e acquisizione di capacità militari¹⁷⁵. Tale ritrosia si riverbera nella prassi legislativa, come testimoniato sia dall'eliminazione, nel testo finale del regolamento istitutivo dell'ASAP, dei poteri di intervento diretto sul mercato che la proposta attribuiva alla Commissione, sia dalla lentezza che ha caratterizzato la creazione dell'EDIRPA e dalla limitatezza delle risorse destinate a quest'ultimo strumento. In conclusione, allo stato attuale l'impegno degli Stati membri per il consolidamento del mercato europeo dei prodotti della difesa, strumentale al perseguimento

¹⁷⁴ Del resto, il potenziale superamento del criterio dell'unanimità in materia PESC costituisce uno dei temi maggiormente discussi nell'attuale dibattito sulla possibile revisione dei Trattati. In particolare, il Parlamento europeo ha recentemente proposto un parziale superamento dell'unanimità. Nella risoluzione relativa alla proposta di modifica dei Trattati approvata dalla plenaria nel novembre 2023, si "chiede nuovamente che le decisioni relative alle sanzioni, le fasi intermedie del processo di allargamento e altre decisioni di politica estera siano adottate con [votazione a maggioranza qualificata]", fatto salvo il caso in cui la deliberazione abbia ad oggetto l'istituzione e avvio di una operazione militare con mandato esecutivo (Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)), disponibile a https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html, par. 21).

¹⁷⁵ V. J. Barigazzi, L. Kayali, *EU heavyweights warn against Commission defense power grab*, in *Politico*, 28 novembre 2023, disponibile a <https://www.politico.eu/article/eu-defense-powers-no-commission-power-grab-germany-france-italy-sweden/>.

dell'autonomia strategica, appare ancora piuttosto timido. Le differenti politiche materiali dell'Unione offrono strumenti giuridici utili a questo scopo: spetta ai decisori politici saperne cogliere le potenzialità per il rafforzamento dell'integrazione sovranazionale in materia di difesa.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8
10122 Torino - Italy
Tel. +39 011 15630 890
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it