



Le proposte della Commissione per un'industria europea della difesa più forte e reattiva

📅 27/03/2024

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, DIFESA, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

In data 5 marzo 2024, la Commissione ha presentato la prima strategia industriale europea della difesa (*European Defence Industrial Strategy*, EDIS)¹, un ambizioso insieme di azioni volte a consentire agli Stati Membri di spendere di più, meglio, insieme ed in Europa per sostenere la competitività e la prontezza dell'industria della difesa.

L'EDIS trova la sua *ratio* nella necessità di soddisfare un obiettivo di maggiore prontezza alla difesa, ovvero uno stato costante di preparazione dell'Unione e dei suoi Stati Membri per proteggere la sicurezza dei propri cittadini, l'integrità dei loro territori, le risorse e le infrastrutture critiche, nonché i valori e i

processi democratici fondamentali. A seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel 2022, vi è consenso sul fatto che l'Unione debba migliorare rapidamente la propria prontezza alla difesa, anche da minacce c.d. ibride quali, tra le altre, attacchi informatici, sabotaggio, pirateria informatica di infrastrutture e disinformazione. Pertanto, è giunto il momento per l'Unione di passare da risposte di emergenza *ad hoc* alla creazione di progetti e modelli a lungo termine, e l'EDIS propone un approccio globale ed ambizioso per sostenere la base industriale e tecnologica di difesa europea (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) nel prossimo decennio².

¹ Com. Comm. JOIN(2024) 10 final del 05.03.2024, *A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry*.

² Com. Comm. COM(2013) 542 final del 24.07.2013, *Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente*.



In primo luogo, l'EDIS evidenzia la necessità di investimenti significativamente maggiori per adeguare l'industria europea al fine di renderla più innovativa, più competitiva e più autosufficiente. Verrà creato un Consiglio per la prontezza industriale alla difesa che riunirà esponenti e risorse degli Stati Membri, dell'Alto rappresentante/Direttore dell'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency*, EDA) e della Commissione al fine di fornire un approccio strutturato alla programmazione e agli appalti con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza, il coordinamento e la coerenza. Più particolarmente, il Consiglio rappresenterà un *forum* che potrà essere convocato dalla Commissione e dall'Alto rappresentante/Direttore dell'EDA per discutere e perfezionare le priorità individuate a livello europeo, e che sosterrà il coordinamento e prenderà cura dei conflitti tra i piani di appalto degli Stati Membri fornendo orientamenti strategici per far incontrare più efficacemente domanda e offerta.

Poiché investire di più insieme è fondamentale per una maggiore prontezza industriale, inoltre, gli Stati Membri sono incoraggiati a cooperare maggiormente durante tutto il ciclo di vita dei prodotti, a partire dalle fasi di ricerca e sviluppo. A tale riguardo, la Commissione metterà a disposizione un nuovo quadro giuridico, la Struttura per un programma europeo di armamento (*Structure for European Armament Programme*, SEAP), come strumento di sostegno e rafforzamento della cooperazione in materia di difesa su base volontaria. Nello specifico, tre o più Stati Membri disposti a cooperare per sviluppare, acquisire, utilizzare e mantenere congiuntamente attrezzature di difesa potranno utilizzare il SEAP per attuare la loro cooperazione. La partecipazione ad un SEAP, tuttavia, comporta l'obbligo per gli Stati Membri di investire nell'industria della difesa dell'Unione, offrendo in cambio vantaggi specifici per la cooperazione come, tra gli

altri, un accesso favorevole ai finanziamenti europei, norme armonizzate e semplificate sugli appalti congiunti nonché l'esenzione dall'IVA in caso di proprietà congiunta da parte del SEAP.

Investire di più, meglio e insieme, tuttavia, si tradurrà in una maggiore e più qualificata preparazione dell'Unione in materia di difesa solo se gli investimenti consentiti da risorse maggiori dei bilanci nazionali saranno mirati. Pertanto la Commissione, in collaborazione con l'Alto rappresentante/Direttore dell'EDA, si propone di creare un meccanismo europeo di vendite militari che faciliterà la disponibilità dei prodotti ricadenti nell'EDTIB ed aumenterà la consapevolezza di tale disponibilità. Il meccanismo verrà testato attraverso un progetto pilota basato quattro pilastri³, con l'obiettivo di avviarlo insieme agli Stati Membri e all'industria a partire dal 2028.

In secondo luogo, pur potendo già contare su un EDTIB complessivamente competitivo e di livello mondiale, in un contesto geopolitico in continua evoluzione, in cui l'Unione e gli Stati Membri devono assumersi la responsabilità della sicurezza dei propri cittadini, un EDTIB più resiliente e più reattivo è fondamentale per creare le condizioni affinché l'industria europea possa soddisfare la domanda degli Stati Membri in tempo utile e su vasta scala. Più particolarmente, la mobilitazione dell'EDTIB dovrebbe mirare ad aumentare la resilienza e la sicurezza degli approvvigionamenti in tutta Europa, tenendo adeguatamente conto delle esigenze specifiche degli Stati Membri esposti più direttamente al rischio di minacce militari. Al tempo stesso, l'Europa dovrebbe rimanere all'avanguardia nell'innovazione, di talché sarà necessario uno sforzo sostenuto di ricerca e sviluppo per mantenere la competitività dell'EDTIB a lungo termine, soprattutto per quanto riguarda lo sfruttamento del capitale

³ Nello specifico i) un catalogo di prodotti per la difesa, ii) sostegno finanziario per la creazione di *pool* di capacità di difesa rapidamente disponibili, iii) disposizioni per facilitare i processi di appalto e iv) misure di rafforzamento delle capacità per gli enti appaltanti.

umano costituito da scienziati, tecnici, ingegneri e innovatori. In tale prospettiva, il Sistema di innovazione dell'Unione nel settore della difesa (*EU Defence Innovation Scheme*, EUDIS)⁴ proporrà all'interno dell'attuale quadro finanziario pluriennale (*Multiannual Financial Framework*, MFF) strumenti di sostegno all'innovazione per singole entità, anche attraverso un miglior *match-making* con investitori, partner e utilizzatori finali, e rafforzerà il sostegno alla sperimentazione e all'omologazione di prodotti e tecnologie innovativi. Poiché gli strumenti e i quadri normativi e finanziari sviluppati per far fronte alle situazioni di crisi future o non sono disponibili o sono applicati solo in misura limitata dagli Stati Membri, infine, la Commissione metterà in atto un sistema di sicurezza per l'approvvigionamento a livello europeo che garantirà maggiore resilienza e offrirà un vantaggio competitivo per le catene di approvvigionamento dell'EDTIB.

Per realizzare i propri obiettivi, l'EDIS dovrebbe essere accompagnato da un consistente incremento dei finanziamenti, commisurato alla dimensione delle sfide geopolitiche che l'Unione sta affrontando. Data l'entità degli sforzi necessari per garantire la prontezza industriale alla difesa nell'intera l'Unione, il nuovo budget costituirà uno strumento "ponte" verso il prossimo MFF, che dovrebbe includere una dotazione finanziaria per la difesa corredata da corposi stanziamenti per il periodo dal 2028 in poi.

Poiché, infine, l'industria della difesa europea contribuisce in modo cruciale alla resilienza, alla sicurezza e alla sostenibilità sociale, l'EDIS mira a garantire che l'EDTIB goda di un accesso ai finanziamenti commisurato al livello di investimenti necessari, operi in condizioni normative adeguate e sia sufficientemente attraente per le giovani

generazioni. A tale riguardo, la Commissione e l'Alto rappresentante/Direttore dell'EDA i) collaboreranno con gli Stati Membri, l'industria e il settore finanziario per migliorare l'accesso dell'EDTIB ai finanziamenti pubblici e privati, ii) includeranno nelle loro iniziative considerazioni sulla preparazione dell'industria alla difesa su base più sistematica, e iii) esploreranno nuove azioni con l'obiettivo di migliorare la mobilità della forza lavoro e sostenere l'istruzione e la formazione nel settore della difesa, in particolare, attraverso le opportunità offerte dai programmi dell'Unione.

Come primo strumento per realizzare l'EDIS, la Commissione ha presentato una proposta legislativa per un programma europeo di investimenti nel settore della difesa (*European Defence Industry Programme*, EDIP)⁵, che mira a conciliare l'urgenza con il lungo termine mantenendo il sostegno all'EDTIB nell'ambito di questo MFF e gettando le basi per la prontezza industriale alla difesa del futuro.

Nello specifico, l'EDIP si compone di tre pilastri.

Quale primo pilastro, l'EDIP mira ad aumentare la prontezza industriale alla difesa dell'EDTIB e dell'Ucraina, da un lato, avviando ed accelerando l'adeguamento dell'industria ai cambiamenti strutturali e, dall'altro, incentivando la cooperazione negli appalti pubblici di settore per conseguire una maggiore efficacia della spesa pubblica e ridurre l'eccessiva frammentazione⁶. L'EDIP, pertanto, consentirà all'Ucraina di partecipare alla cooperazione sugli appalti comuni e anche alle imprese ucraine del comparto difesa di essere sostenute nel loro sviluppo industriale. Solo le

⁴ Parte del Fondo europeo per la difesa (*European Defence Fund*, EDF), EUDIS offre misure di sostegno appositamente progettate per aiutare le aziende innovative europee nel settore della difesa a portare le loro idee agli utenti finali.

⁵ Com. Comm. COM(2024) 150 final del 05.03.2024, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products*.

⁶ Si veda l'articolo 4 della Proposta.

amministrazioni aggiudicatrici pubbliche degli Stati Membri o di quelli associati, le organizzazioni internazionali, i SEAP e l'EDA potranno beneficiare dei finanziamenti dello strumento EDIP⁷, e ciascuna proposta sarà valutata sulla base della sua preparazione industriale per la difesa, la resilienza, la cooperazione e la qualità del piano di attuazione⁸.

Quale secondo pilastro, l'EDIP stabilisce i requisiti, le procedure e gli effetti dell'istituzione del SEAP. Più particolarmente, un SEAP i) sostiene lo sviluppo collaborativo e l'approvvigionamento di prodotti e servizi per la difesa in linea con le priorità in termini di capacità concordate dagli Stati Membri nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC), ii) è stabilito da almeno tre Stati Membri, Stati associati o dall'Ucraina, iii) deve avere come membri almeno due Stati europei, e iv) deve continuare il ciclo di vita del prodotto o della tecnologia per la difesa fino alla sua disattivazione⁹. Gli Stati Membri che richiedono l'istituzione di un

SEAP presentano una domanda alla Commissione¹⁰. Il SEAP ha personalità giuridica a partire dalla data in cui entra in vigore la decisione che lo costituisce¹¹, risponde dei propri obblighi e debiti¹² e produrrà una relazione annuale contenente una descrizione tecnica ed una relazione finanziaria delle sue attività¹³.

Infine, quale terzo pilastro, l'EDIP mira a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti eliminando gli ostacoli e sostenendo le produzioni. Più particolarmente, qualora almeno due Stati Membri concludano un accordo per l'acquisto comune di prodotti per la difesa, e laddove l'estrema urgenza della situazione lo richieda, l'EDIP consente l'applicazione di condizioni derogatorie all'articolo 29, paragrafo 2, della Direttiva 2009/81¹⁴ agli accordi quadro che non prevedono norme che disciplinino la possibilità di modificarlo sostanzialmente in modo che le sue disposizioni possano applicarsi ad amministrazioni aggiudicatrici che non ne facciano parte dall'inizio¹⁵. La

⁷ Si veda l'articolo 12 della Proposta.

⁸ Si veda l'articolo 16 della Proposta.

⁹ Si veda l'articolo 23 della Proposta.

¹⁰ Si veda l'articolo 24 della Proposta.

¹¹ Si veda l'articolo 25 della Proposta.

¹² Si veda l'articolo 30 della Proposta.

¹³ Si veda l'articolo 33 della Proposta.

¹⁴ 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, *GUUE L 216 del 20.08.2009*. L'articolo 29 della Direttiva, intitolato "Accordi quadro", al paragrafo 2 dispone: "... Ai fini della conclusione di un accordo quadro, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori seguono le regole di procedura previste dalla presente direttiva in tutte le fasi fino all'aggiudicazione degli appalti basati su tale accordo quadro. Le parti dell'accordo quadro sono scelte applicando i criteri di aggiudicazione definiti ai sensi dell'articolo 47.

Gli appalti basati su un accordo quadro sono aggiudicati secondo le procedure previste ai paragrafi 3 e 4. Tali procedure sono applicabili solo tra le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori e gli operatori economici inizialmente parti dell'accordo quadro.

In sede di aggiudicazione degli appalti pubblici basati su un accordo quadro le parti non possono in nessun caso apportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate in tale accordo quadro, in particolare nel caso di cui al paragrafo 3.

La durata di un accordo quadro non può superare i sette anni, salvo in circostanze eccezionali, determinate tenendo conto della prevista durata di vita di qualsiasi prodotto, impianto o sistema fornito e delle difficoltà tecniche che possono essere causate dal cambiamento di fornitore.

In tali circostanze eccezionali, le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori forniscono una giustificazione adeguata per dette circostanze nell'avviso di cui all'articolo 30, paragrafo 3.

Le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti aggiudicatori non possono ricorrere agli accordi quadro in modo abusivo o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza...".

¹⁵ Si veda l'articolo 34 della Proposta.

Commissione, inoltre, effettuerà, da un lato, una mappatura delle catene di approvvigionamento della difesa dell'Unione in collaborazione con il Consiglio per la prontezza industriale alla difesa¹⁶ e, dall'altro, un monitoraggio regolare delle capacità produttive dell'Unione necessarie per l'approvvigionamento dei materiali destinati a prodotti rilevanti per le situazioni di crisi¹⁷. Laddove venga a conoscenza di un rischio di grave interruzione della continuità degli approvvigionamenti di un prodotto rilevante, o disponga di informazioni concrete ed affidabili su qualsiasi altro fattore di rischio rilevante o evento che possa incidere sulle forniture di un tale prodotto, l'autorità nazionale competente allerta il Consiglio per la prontezza industriale alla difesa senza ritardo, di modo che la Commissione possa attuare le misure preventive necessarie¹⁸.

L'EDIP, infine, istituisce il Consiglio per la prontezza industriale alla difesa, che si riunirà ogniqualvolta necessario su richiesta di uno Stato Membro, di uno Stato associato o della Commissione e assisterà e fornirà consulenza e raccomandazioni a quest'ultima nell'attuazione delle misure introdotte dal Regolamento¹⁹.

In seguito al ritorno della guerra sul suolo europeo, le proposte della Commissione mirano a segnare un punto di svolta rispetto allo scenario precedente, in cui l'EDTIB era vincolato da una limitata capacità produttiva in tempo di pace. La capacità produttiva dell'EDTIB, infatti, è stata finora adattata per rispondere principalmente alle circoscritte esigenze

degli Stati Membri, per lo più lungo linee di azione nazionali, a causa di decenni di investimenti pubblici insufficienti. In un tale contesto, le imprese attive nel settore della difesa si sono spesso trovate ad affrontare la necessità di ridurre i ritmi per mantenere a galla le linee di produzione nonché personale qualificato, producendo al contempo quantità troppo limitate di sistemi di difesa per i committenti domestici. Le proposte della Commissione, invece, muovono dal presupposto che la prontezza industriale alla difesa può essere raggiunta solo se il continuo incremento degli investimenti degli Stati Membri confluisce in iniziative congiunte. Ciò rafforzerà sia le capacità militari sia la base industriale della difesa su cui gli Stati Membri potranno fare affidamento, con un'Unione Europea più forte e più efficace che contribuirà anche alla sicurezza globale e transatlantica, in posizione complementare alla NATO, che rimane il fondamento della difesa collettiva dei suoi membri.

Storicamente, tuttavia, la geopolitica ha sempre dimostrato di muoversi più velocemente dei legislatori e, in particolare, di quanto l'Unione, con la sua complessa architettura istituzionale ed operativa, sia in grado di fare. È, infine, da osservare che il coinvolgimento degli Stati associati all'Unione già in questa fase - in specie, quelli delle zone periferiche già coinvolti sul terreno, come l'Ucraina, ovvero quelli in situazione di obiettivo "avamposto", come la Moldova e la Georgia - potrebbe garantire una migliorata capacità di risposta qualora dovessero presentarsi nuovi scenari di crisi.

¹⁶ Si veda l'articolo 40 della Proposta.

¹⁷ Si veda l'articolo 41 della Proposta.

¹⁸ Si veda l'articolo 43 della Proposta.

¹⁹ Si veda l'articolo 57 of the Proposal.



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Potapovsky Lane, 5, build. 2, 4th floor, office 401/12/9 · 101000, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com