



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

LE PAROLE CHIAVE DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA DELL'UNIONE EUROPEA: COOPERAZIONE E FINANZIAMENTO

*Gabriella Perotto **

La frammentazione degli investimenti degli Stati membri volti al finanziamento delle capacità militari è uno dei principali limiti allo sviluppo dell'industria della difesa dell'Unione europea (Ue). Questa criticità è stata evidenziata anche dalla Bussola Strategica e dalla successiva comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso. Infatti, 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. La scarsa cooperazione fra gli Stati membri in questo settore comporta il rischio di inutili duplicazioni delle capacità militari risultando in una spesa non efficiente e scoordinata che porta a delle carenze. Inoltre, senza un significativo coordinamento la situazione rischia di aggravarsi ulteriormente a fronte della rinnovata volontà degli Stati membri di investire in questo settore. Il rafforzamento dell'industria della difesa dell'Ue passa per il tramite di strumenti giuridici che consentano un finanziamento centralizzato a livello unionale, che miri a rafforzare settori chiave in termini di autonomia strategica. L'avvio del terzo programma di lavoro annuale del Fondo europeo per la difesa (FED) e le recenti proposte della Commissione nell'ambito dell'industria della difesa offrono un ottimo spunto per alcune riflessioni relative al finanziamento di quest'ultima e all'adeguatezza di tali strumenti per il perseguimento dell'autonomia strategica dell'Unione.

In questo contesto, il FED rappresenta senza dubbio uno strumento fondamentale: istituito con il Regolamento (UE) 2021/697 nell'ambito del QFP 2021-2027, ha il fine di "promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) (...) sostenendo azioni di collaborazione e ampliando la cooperazione transfrontaliera (...) nonché rafforzando e migliorando la flessibilità sia delle catene di approvvigionamento che delle catene del valore della difesa (...) e favorendo un migliore sfruttamento del potenziale industriale di innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico in ogni fase del ciclo di vita industriale dei prodotti e delle tecnologie per la difesa" (art. 3 del Regolamento). Il fondo ha una capacità di 8 miliardi di euro, di cui 2,7 miliardi sono destinati al finanziamento della ricerca cooperativa nell'ambito della difesa per far fronte alle sfide e minacce emergenti e future e i restanti 5,3 miliardi sono stanziati per progetti cooperativi per lo sviluppo di capacità militari che siano complementari alle contribuzioni nazionali. Il Fondo al momento non copre la fase di acquisizione delle capacità militari ma solo quelle di ricerca e sviluppo. In particolare, 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'attuazione del FED avviene per il tramite di programmi di lavoro annuali nei quali sono previste varie azioni divise per categorie. Il 29 marzo 2023 la Commissione ha adottato il programma di lavoro per il 2023 stanziando 1,2 miliardi di euro per progetti collaborativi di ricerca e sviluppo nella difesa. L'ottenimento del finanziamento è subordinato alla partecipazione a bandi tematici che coprono vari settori, fra cui risaltano per maggiori quote di finanziamento lo spazio (125 milioni), la difesa aerea e missilistica (123 milioni) e il combattimento navale (154,5 milioni).

L'introduzione di uno specifico fondo all'interno del bilancio dell'Unione europea volto al finanziamento di questo tipo di attività cooperative è un passo in avanti verso la riduzione della frammentazione e della duplicazione. Tuttavia, per perseguire l'obiettivo dell'autonomia strategica seguendo il motto "investire meglio e di più insieme", è necessario che vi sia un quadro giuridico che faciliti la cooperazione fra Stati e strumenti che consentano anche il coordinamento delle

varie iniziative per favorire l'individuazione di possibili sinergie. La coerenza all'interno del sistema delineato è essenziale. In effetti nell'ordinamento dell'Ue sono presenti strumenti di questo tipo, che sono stati introdotti sulla scia della [EU Global Strategy](#) del 2016. Si pensi, ad esempio, alla [Cooperazione strutturata permanente \(PESCO\)](#) che consente un'integrazione differenziata nel settore della difesa per gli Stati membri aderenti attraverso una struttura modulare e multilivello. La PESCO offre quindi agli Stati membri un quadro giuridico entro il quale porre in essere progetti cooperativi e permette, peraltro, di ottenere finanziamenti maggiorati nel quadro del FED. Inoltre la [Coordinated Annual Review on Defence \(CARD\)](#) supporta l'azione degli Stati membri nell'individuazione di nuovi ambiti di collaborazione, soprattutto nel quadro dei progetti PESCO. In questo senso, l'Agenzia europea per la difesa rappresenta il foro privilegiato per far convergere gli interessi degli Stati membri in questo ambito.

Come viene evidenziato nell'ultimo [report CARD del 2022](#), le iniziative menzionate non hanno ancora raggiunto il loro "full potential". Tuttavia, il trend sembra andare (anche se a piccoli passi) nella direzione di una maggiore cooperazione, interoperabilità e coerenza in questo settore. Concentrando l'attenzione sul rafforzamento della EDTIB, è importante segnalare due proposte della Commissione: l'[EDIRPA \(European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act\)](#) e l'[ASAP \(Act in Support of Ammunition Production\)](#). L'EDIRPA è una proposta di regolamento dal 19 luglio 2022 con la quale la Commissione intende istituire uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni. L'adozione di uno strumento di questo tipo era già stata prospettata nella comunicazione congiunta sulle carenze di investimenti nel settore della difesa del maggio 2022 e si propone di incentivare gli appalti congiunti da parte degli Stati membri mediante l'impiego di un fondo di 500 milioni di euro. Ciò consentirebbe di rendere più efficiente la spesa pubblica evitando la concorrenza fra gli Stati membri sugli stessi prodotti, con conseguente riduzione dei costi, maggiore interoperabilità, riduzione della frammentazione e adeguamento dell'EDTIB rispetto alle necessità. Invece, l'ASAP è diretta a facilitare la fornitura di munizioni e missili all'Ucraina (definendo – novità importante – standard comuni europei) e ad aiutare gli Stati membri nell'approvvigionamento necessario per ricostituire le scorte attraverso l'aumento della capacità di produzione industriale. Si tratta di una proposta di Regolamento del 3 maggio 2023, pensato per essere temporaneo (fino a metà del 2025) e che prevede lo stanziamento di 500 milioni di euro.

Il quadro brevemente tracciato evidenzia come l'Ue stia rivolgendo una sempre maggiore attenzione all'industria della difesa puntando verso un uso più efficiente delle risorse investite dagli Stati membri e ponendo attenzione verso l'interoperabilità. Gli strumenti ad oggi presenti nell'ordinamento dell'Unione probabilmente non sono ancora sufficienti per compensare la nota diffidenza che caratterizza l'azione degli Stati membri in questo settore, come mostra, ad esempio, l'ancora ampio ricorso all'eccezione prevista dall'[articolo 346 TFUE](#). Tuttavia, è innegabile che ci sia stato un crescendo esponenziale di interventi in merito, nell'ambito di un processo nel quale la guerra in Ucraina ha rappresentato un elemento propulsore. Il primo fondamentale passaggio è rappresentato dalla razionalizzazione degli investimenti nazionali, in modo da evitare casi di frammentazione e duplicazione. Gli strumenti messi in campo vanno in questa direzione e, in questo senso, il percorso verso un'Unione europea "strategicamente autonoma" sembra ben avviato.

* *Assegnista di ricerca all'Università Commerciale "Luigi Bocconi" (BLEST - Bocconi Lab in European Studies).*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

