



# MINISTERO DELLA DIFESA

## Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

**Oggetto dell'atto:**

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni (cd. 'ASAP')

- **Codice della proposta:** COM(2023) 237 del 03/05/2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0140(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della difesa

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

Il Consiglio dell'Unione europea, in relazione alle conseguenze dell'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, ha approvato il 20 marzo 2023 la proposta di tre linee di azione:

- a) consentire il rimborso del materiale donato proveniente dalle scorte esistenti o dalla ridefinizione delle priorità degli ordini esistenti consegnati prima del 31 maggio 2023 (cd. *Track 1*);
- b) consegnare munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria all'Ucraina e, se richiesti, missili, mediante acquisizioni congiunte dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia) prima del 30 settembre 2023 (cd. *Track 2*);
- c) sostenere urgentemente l'incremento delle capacità di produzione dell'industria europea della difesa, garantire catene di approvvigionamento sicure, agevolare procedure di acquisizione efficienti, colmare le carenze nelle capacità di produzione e promuovere gli investimenti anche, se del caso, mobilitando il bilancio dell'Unione (cd. *Track 3*).

Con riferimento all'ultima linea d'azione e conseguentemente alle necessità dettate dalle prime due linee di azione, la Commissione europea - tenuto conto che la limitata capacità di produzione rischia di causare problemi di sicurezza dell'approvvigionamento delle Forze Armate degli Stati membri danneggiando la sicurezza dei cittadini - ha presentato la proposta di regolamento in oggetto avente le seguenti finalità nel settore indicato:

- a) sostenere finanziariamente il rafforzamento industriale delle capacità di produzione di missili e munizionamento;
- b) mappare e monitorare la disponibilità di munizionamento, di missili e dei loro componenti;
- c) istituire un quadro giuridico temporaneo per garantire approvvigionamenti tempestivi e duraturi, anche con deroghe alla direttiva 2009/81/CE e alla direttiva 2009/43/CE.



# MINISTERO DELLA DIFESA

L'iniziativa si inquadra nell'ambito delle iniziative collaborative unionali in materia di difesa come gli appalti comuni e genererà sinergie con altri strumenti quali la Bussola strategica per la difesa, il Fondo europeo per la difesa in coerenza con il Piano di sviluppo delle capacità nonché con la revisione coordinata annuale sulla difesa.

Tra gli elementi qualificanti e innovativi si segnalano i seguenti:

- a) la previsione di misure per agevolare l'accesso ai finanziamenti sia pubblici che privati per accelerare gli investimenti necessari ad aumentare le capacità produttive, anche con azioni specifiche in Fondi *ad hoc* o in altri già esistenti (Fondo investEU);
- b) la combinazione di misure che si traducono in una maggiore disponibilità dell'offerta in tutti gli Stati membri dei prodotti oggetto della proposta di regolamento.

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

### 1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione.

La base legale è correttamente individuata in modo combinato:

- a) nell'articolo 173, paragrafo 3, del TFUE (sostegno alla competitività dell'industria europea) in quanto l'iniziativa contribuisce ad accelerare l'adattamento dell'industria del settore alle trasformazioni strutturali per far fronte a fattori che potrebbero ritardare o ostacolare l'approvvigionamento dei prodotti in questione (primo pilastro);
- b) nell'articolo 114 del TFUE per quanto riguarda le misure di armonizzazione (escluse dal precedente articolo) per mappare e monitorare la produzione nel settore regolamentato, nonché le misure che nel consentire un approvvigionamento tempestivo e duraturo di tali prodotti garantiscono il funzionamento del relativo mercato interno, anche tramite l'indicazione di una priorità nelle produzioni (secondo pilastro).

### 2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà.

L'esigenza di rispondere all'improvviso aumento della domanda dei prodotti oggetto della proposta di regolamento richiede un'azione rapida e coordinata a livello europeo in quanto nessuno Stato membro è in grado di raggiungere da solo tale obiettivo.

Pertanto, in relazione al primo pilastro, l'azione dell'UE mira a rafforzare la resilienza della base industriale presente in tutti gli Stati membri, composta da imprese a piccola e media capitalizzazione, attraverso partenariati industriali transfrontalieri evitando frammentazioni nelle catene di approvvigionamento.

Quanto al secondo pilastro, le misure di armonizzazione - nel garantire la raccolta di informazioni





# MINISTERO DELLA DIFESA

a livello di Unione e nel prevenire le carenze che incidono sulla sicurezza degli approvvigionamenti - consentono alla Commissione e agli Stati membri di rispondere in modo più efficace rispetto alle singole misure nazionali.

### 3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità.

L'approccio strategico è proporzionato alla situazione geopolitica e alla grave minaccia per la sicurezza dell'Unione europea determinata dall'aggressione russa all'Ucraina. Le misure non vanno al di là di quanto necessario per conseguire gli obiettivi, sono ricomprese in quanto possibile in forza dei vigenti Trattati e risultano conformi alla limitazione dei diritti prevista dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali in relazione alla libertà d'impresa e contrattuale e al diritto di proprietà garantite da adeguate misure di salvaguardia.

## B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

### 1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto risponde all'esigenza riscontrata dal Consiglio europeo di adeguare e in prospettiva incrementare le capacità di difesa dell'Unione, nonché le capacità tecnologiche e produttive dell'industria europea di settore al mutato scenario geopolitico attraverso alcune azioni correttive di breve, medio e lungo termine a criticità strutturali del mercato europeo della difesa, come suggerito dalla comunicazione congiunta Commissione-Alto Rappresentante e in linea con le conclusioni del Consiglio europeo Straordinario del 31 maggio 2022.

Sono, infatti, considerate eleggibili le azioni relative ad una o più delle seguenti attività:

- 1) ottimizzazione, espansione, modernizzazione, aggiornamento, ricondizionamento o implementazione di nuove capacità produttive;
- 2) creazione di partenariati transnazionali;
- 3) messa a disposizione di capacità manifatturiere, materie prime e componenti provenienti da scorte di emergenza;
- 4) prova, ricondizionamento, certificazione e cura delle obsolescenze finalizzate all'utilizzabilità di munizionamento e missili da parte dell'utente finale;
- 5) addestramento di personale in relazione alle attività da 1 a 4.

Di particolare interesse è la previsione (art. 9) di un finanziamento (rimborso) fino al 40% dei costi ammissibili, più un ulteriore 10% di aggregazione industriale transnazionale, più un ultimo 10% nel caso in cui i richiedenti si impegnino a dare la priorità, per la durata della procedura, agli ordini derivanti dall'acquisizione comune di pertinenti prodotti per la difesa da parte di almeno tre Stati membri o paesi associati o dall'acquisizione di pertinenti prodotti per la difesa da parte di almeno uno Stato membro che acquisti allo scopo di trasferire in Ucraina i relativi prodotti (legame con



# MINISTERO DELLA DIFESA

cd. *Track 2*). Tale impegno si applica a qualsiasi acquisto di qualsiasi prodotto che benefici direttamente o indirettamente del sostegno nell'ambito del presente strumento. Il finanziamento è invece del 100% in caso di compensazione di eventuali costi aggiuntivi derivanti specificatamente dal settore dell'industria della difesa, per investimenti connessi alle attività da 1 a 5. È posta la clausola di retroattività per le procedure avviate a partire dal 20 marzo 2023 (art. 7(2)).

Il progetto prevede anche, come novità di rilievo, l'inserimento nel secondo pilastro dei *Priority Rated Orders* (PRO)(Art. 14). Trattasi, nello specifico, della previsione per cui la Commissione, in coordinamento con i Paesi Membri, può imporre ai fornitori una priorità nell'esecuzione degli ordini di quei materiali oggetto dello Strumento.

Il progetto è, infine, di particolare urgenza in quanto, in linea con i su richiamati indirizzi, la Commissione europea prospetta la necessità di agire già nel breve termine con il rafforzamento delle capacità produttive degli Stati Membri attraverso l'alimentazione di un adeguato *ramp-up* industriale dei prodotti oggetto dello Strumento, incremento altrimenti non sostenibile da singoli ordinativi nazionali. A tale scopo, vi è anche la previsione della continuità di produzione (Art. 18) e dell'espansione dei turni di lavoro in deroga all'Art. 17(3) della Direttiva 2003/88/EC. Quest'ultimo aspetto risponde a quanto consentito a livello unionale.

## **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto coerenti con l'interesse della Difesa italiana e dell'industria nazionale dell'Aerospazio, difesa e sicurezza alla realizzazione del progetto di integrazione dell'Europa della Difesa, sia in termini di rafforzamento della cooperazione politico-militare con altri Stati membri sul tema della difesa, per la convergenza di requisiti e capacità militari, sia sul piano dell'incentivazione dell'industria nazionale a proiettarsi concretamente nella dimensione comunitaria con logiche di integrazione e sinergie di competenze, nonché capacità tecnologiche e produttive che non potrebbero complessivamente essere espresse nelle singole dimensioni nazionali, soprattutto ove riferite allo scenario di competizione globale in campo militare e industriale.

## **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

In generale, il regolamento proposto dalla Commissione appare coerente con gli obiettivi della decisione del 20 marzo 2023, e in particolare con la terza linea di azione per il sostegno alla produzione di munizionamento tramite il supporto del *ramp-up* della produzione industriale.

Nel dettaglio, esso risponde all'esigenza di investire in modo strutturale sugli Operatori Economici basati in Europa e in Norvegia.

Inoltre, accoglie la richiesta nazionale di aprire la catena di approvvigionamento a materie, mezzi e materiali non dell'Unione al fine di garantire la capacità produttiva dei citati Operatori Economici.





# MINISTERO DELLA DIFESA

A supporto delle attività negoziali, si individuano tuttavia, allo stato attuale, i seguenti correttivi:

- aprire la catena di approvvigionamento anche di chi è soggetto a controllo da parte di Paesi terzi (art.10), ossia a quelle realtà industriali nazionali soggette a Investimenti Diretti Esteri. Ciò in quanto il testo, così come attualmente redatto, non è allineato al Regolamento EDIRPA, attualmente in fase di votazione finale;
- eliminare ogni riferimento a EDIP (*European Defence Improvement Programme* - Programma (NATO) , allo scopo di limitare il respiro del Regolamento alle circostanze di urgenza specifiche dell'Ucraina e non considerarlo invece un preambolo del *joint procurement* in senso ampio;
- prevedere la deroga al controllo di Paesi terzi nel caso in cui siano soddisfatte condizioni specifiche o misure di mitigazione a tutela della sicurezza e difesa (Regolamento 2019/452/UE) dell'Unione e degli Stati Membri (*recital* (23) e art.10).

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

La proposta di regolamento, data l'urgenza, non è accompagnata dalla valutazione dell'impatto finanziario. Si fonda sugli effetti prodotti dalla Comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze degli investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso del 18 maggio 2022 e sul lavoro di ricognizione della *task force* istituita immediatamente dopo.

La dotazione finanziaria per l'attuazione del regolamento per il periodo compreso tra la data della sua entrata in vigore e il 30 giugno 2025 è di 500 milioni di EUR, tratti per il 2023 e 2024 dal Fondo europeo per la difesa e dal Fondo per gli appalti comuni.

L'incidenza sul periodo del quadro finanziario pluriennale in termini di bilancio e risorse umane necessari è indicata in dettaglio nella scheda finanziaria legislativa allegata alla proposta e sarà coperta con le risorse disponibili del quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

Lo Strumento sarà gestito direttamente dalla Commissione (ad eccezione del Fondo di potenziamento previsto dall'articolo 21). Il finanziamento è concesso al beneficiario a titolo di sovvenzione.

### 2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Non esiste normativa nazionale specifica e non si ravvisano effetti immediati sull'ordinamento nazionale.

### 3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).



# MINISTERO DELLA DIFESA

## **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

Non si ravvisano effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione.

## **5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

Si presume un effetto positivo sulla sicurezza dei cittadini dell'UE e sulle imprese del settore produttivo dei materiali oggetto della proposta di regolamento.

## **Altro**

La relazione tiene conto delle osservazioni condivise in sede di negoziato con la Rappresentanza Permanente presso la UE e con il MAECI.

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.



# MINISTERO DELLA DIFESA

## Tabella di corrispondenza

ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

<b>Oggetto dell'atto:</b> Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni (cd. 'ASAP')
- <b>Codice della proposta:</b> COM(2023) 237 del 3 maggio 2023 - <b>Codice interistituzionale:</b> 2023/0140(COD) - <b>Amministrazione con competenza prevalente:</b> Ministero della difesa

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea	Norma nazionale vigente	Commento
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni (cd. 'ASAP')	//	La Proposta di Regolamento unionale istituisce uno strumento, gestito direttamente dalla Commissione europea, che non trova corrispondenza in vigenti disposizioni interne. La previsione di deroghe a Direttive unionali recepite nel nostro ordinamento non comporta la necessità di adeguamenti nazionali in quanto non hanno carattere duraturo e sono già direttamente applicabili come disposizione speciale.