



MINISTERO DELLA DIFESA
UFFICIO LEGISLATIVO

All. 1

OGGETTO: Richiesta di relazione (art.6 legge 234/2012) sulla “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” – COM (2022) 349 *final*.

ALLA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento per le politiche europee
Servizio Informative Parlamentari e Corte di Giustizia UE

Riferimento: DPE-0007560-P-21/07/2022.

Con la presente si invia, in allegato, la documentazione richiesta con la nota in riferimento relativa alla proposta di regolamento unionale in oggetto.

p. IL CAPO DELL'UFFICIO *he*
Salvatore LUONGO




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 sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni

- **Codice della proposta:** COM(2022) 349 del 19/07/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0219(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della difesa

Premessa: finalità e contesto

- Contesto di riferimento.
 - I capi di Stato e di governo dell'UE riuniti a Versailles l'11 marzo 2022, si sono impegnati a "rafforzare le capacità di difesa europee" alla luce dell'aggressione militare russa all'Ucraina. La dichiarazione di Versailles afferma in particolare che gli Stati membri dovrebbero aumentare le spese per la difesa, intensificare la cooperazione attraverso progetti comuni, colmare le carenze e raggiungere gli obiettivi di capacità, promuovere l'innovazione anche attraverso sinergie civili/militari, nonché rafforzare e sviluppare l'industria della difesa dell'UE.
 - Il Consiglio europeo ha quindi invitato la Commissione europea, in coordinamento con l'Agenzia europea per la difesa, a presentare un'analisi dei divari degli investimenti nel settore della difesa e a proporre ogni ulteriore iniziativa necessaria per rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa europea.
 - In risposta a tale invito, il 18 maggio 2022 la Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno presentato una comunicazione congiunta sull'analisi delle carenze negli investimenti nel settore della difesa e sulla via da seguire che:
 - rileva un *gap* da colmare in termini di investimenti, capacità industriali e militari affinché gli Stati membri possano ripristinare con urgenza la prontezza alla difesa dell'Unione nel deteriorato scenario di sicurezza;
 - indica che Stati membri dovrebbero cooperare e coordinarsi maggiormente nelle acquisizioni di equipaggiamenti militari per ottimizzare gli investimenti, evitare la



MINISTERO DELLA DIFESA

frammentazione di capacità e equipaggiamenti militari tra i Paesi UE, contenere le dipendenze esterne e rafforzare l'interoperabilità.

- Finalità generali
 - Per sostenere in modo urgente e mirato gli Stati membri nel rafforzamento delle loro capacità di difesa, la presente iniziativa della Commissione europea propone di incentivare la acquisizioni comuni di equipaggiamenti militari, anche mediante il ricorso al bilancio dell'UE, secondo criteri di aggregazione dei Paesi Membri e criteri di eleggibilità delle entità coinvolte ai fini del riconoscimento delle sovvenzioni UE.
 - La proposta di regolamento intende al contempo gettare le basi per un successivo regolamento per il Programma Europeo di Investimento nella Difesa (EDIP), secondo le previsioni della su citata comunicazione congiunta, volto al sostenere l'attuazione di futuri progetti cooperativi, per lo sviluppo e acquisizione di capacità militari, di elevato interesse comune per la sicurezza degli Stati membri e dell'Unione e per eventuali interventi finanziari dell'Unione mirati al rafforzamento della base industriale europea della difesa.
- Elementi qualificanti e innovativi
 - Gli elementi qualificanti di innovazione sono i meccanismi di aggregazione degli Stati Membri e delle loro esigenze militari e gli incentivi di natura finanziaria che prefigurano una radicale trasformazione del mercato europeo della difesa, in particolare sul lato della domanda.
 - Contestualmente, emerge la possibilità di promuovere, attraverso una aggregazione dell'offerta, l'integrazione e il rafforzamento della base industriale e tecnologica, incentivando forme di collaborazione idonee a rafforzarne la complessiva competitività non solo nei termini relativi del mercato UE ma con riferimento agli standard globali del settore.

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 individuata è l'articolo 173 TFUE (sostegno alla competitività dell'industria europea) che trova razionale nel fatto che l'iniziativa è volta a promuovere la competitività della base industriale e tecnologica europea (EDTIB) sostenendo la cooperazione tra gli Stati membri nella realizzazione di programmi comuni di *procurement* di capacità militari.
- La base giuridica dovrebbe coerentemente includere anche il riferimento all'articolo 42 TUE (sezione "Disposizioni sulla politica di sicurezza e difesa comune"), in quanto l'azione sull'industria è il risultato indiretto degli investimenti che discenderanno da programmi comuni e cooperativi tra gli Stati Membri per l'acquisizione di capacità militari, su cui il provvedimento



MINISTERO DELLA DIFESA

è volto a intervenire attraverso strumenti di aggregazione in consorzi di Paesi Membri, oltre che a incentivi di tipo finanziario, andando quindi a interessare anche aspetti di politica estera e militare che si ritiene debbano rimanere saldamente nella filiera di riferimento del Consiglio Affari Esteri.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- Sebbene la cooperazione presenti numerosi vantaggi, gli Stati membri dell'UE tendono ad acquistare sistemi di difesa principalmente con iniziative e programmi a livello nazionale.
- Incentivare programmi di *procurement* cooperativo a livello comunitario è una opportunità per garantire il rafforzamento delle complessive capacità di difesa dell'Unione e per assicurare che l'industria Europea della difesa riesca a integrarsi adattandosi alle possibili evoluzioni del mercato, ottimizzando il ritorno gli investimenti nazionali e le eventuali contribuzioni della UE sia sul piano qualitativo delle capacità militari di cui potranno equipaggiarsi, a costi e tempi più contenuti, sia in termini di crescita tecnologica e competitività a livello globale dell'industria della UE.
- La proposta, per quanto precede, rispetta il principio di sussidiarietà nella misura in cui un intervento politico a livello dell'UE può incentivare e migliorare il livello di cooperazione intergovernativa, industriale e finanziaria tra gli Stati membri nelle procedure di individuazione, sviluppo e acquisizione di capacità militari comuni, con risultati vantaggiosi per la sicurezza dei cittadini dell'UE e per la sua industria del settore difesa.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- La proposta rispetta il principio di proporzionalità nella misura in cui l'iniziativa è proporzionata alla necessità di accelerare l'adeguamento dell'industria alle possibili evoluzioni del mercato dettate dal previsto incremento degli investimenti in sicurezza dei Paesi Membri della UE e a incoraggiare un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese all'interno di un sistema di mercati aperti e competitivi, incentivando cooperazione e coordinamento tra gli Stati membri.
- Si valuta che l'intervento rispetti i limiti del possibile intervento dell'Unione ai sensi dei Trattati.
- L'iniziativa, tenuto conto della previsione di incentivi finanziari, è rivolta a obiettivi che gli Stati membri non potrebbero conseguire in modo autonomo o isolato e per i quali ci si può aspettare che l'azione della Unione produca effetti abilitanti e migliorativi.

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



MINISTERO DELLA DIFESA

correttive di breve, medio e lungo termine a criticità strutturali del mercato della difesa europeo, come suggerito dalla citata comunicazione congiunta Commissione-Alto Rappresentante e in linea con le conclusioni del Consiglio europeo Straordinario del 31 maggio 2022.

- Il progetto è 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 ripianamento delle scorte, con la sostituzione dei sistemi d'arma obsoleti o di vecchia concezione (in prevalenza sovietica) e il rafforzamento dei sistemi di difesa dell'Unione in relazione al deteriorato quadro geopolitico e di sicurezza.

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 i contenuti della comunicazione congiunta Commissione-Alto Rappresentante sul "*Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*", di cui i Capi di Stato e di Governo durante il Consiglio Straordinario del 31 maggio 2022 hanno preso atto, invitando il Consiglio europeo ad esaminare le questioni proposte.
- L'affermazione ivi contenuta circa la necessità di investire: "Insieme", "Meglio" e in modo "Europeo" sottende l'obbligo di una "riconversione dell'ecosistema industriale dell'UE", con specifico riferimento alla struttura del mercato e delle esigenze da soddisfare, ancora prevalentemente orientato al mercato domestico, frammentato e poco competitivo, tale quindi da richiedere una incisiva azione di aggregazione della domanda.
- L'implementazione di eventuali appalti congiunti potrebbe favorire la realizzazione di economie di scala con evidenti vantaggi sul "*burden finanziario*" per l'adeguamento delle capacità della Difesa all'evoluzione della minaccia nel corrente scenario internazionale.
- Con questa proposta di Regolamento la Commissione europea, nel delineare una concreta linea di attuazione dei su richiamati indirizzi, intende quindi stimolare logiche di aggregazione del *procurement* e quindi della domanda di equipaggiamenti militari nell'Unione, imprimendo



MINISTERO DELLA DIFESA

indirettamente un'accelerazione al processo di trasformazione del mercato della difesa europeo, con rilevanti implicazioni sul piano sia dello sviluppo delle capacità di difesa nazionali, sia della politica industriale di settore.

- L'impostazione del regolamento presenta, però, delle potenziali criticità in assenza di opportuni accordi multilaterali che coinvolgano i principali Stati Membri su quei progetti a forte rilevanza strategica su cui non riuscissero a trovare un punto di convergenza (come è fino ad ora avvenuto).
- A supporto delle attività negoziali avviate nell'*Ad hoc working group* sull'industria della difesa istituito da COREPER, si individuano allo stato attuale le seguenti potenziali criticità e relative opportunità di approfondimento:
 - possibile esplicita indicazione della proiezione temporale del Regolamento, che sarebbe opportuno circoscrivere alle iniziative di breve termine, senza pregiudicare quelle più strategiche di medio-lungo termine (art.4);
 - possibile ampliamento della dimensione minima del Consorzio di Stati Membri (art. 7, lettera c) per assicurare che l'iniziativa persegua una ampia e forte aggregazione di intenti da parte degli Stati Membri e gli incentivi si applichino soltanto in caso di forte aggregazione della domanda;
 - superamento del concetto di "controllo" delle entità industriali coinvolte da parte di "non Associated third Country/third Country entity" (art.8), tenendo in considerazione, ad esempio, fattori quali l'esistenza di gli accordi di sicurezza vigenti con l'UE e la presenza di regolamentazioni da parte degli Stati Membri attraverso meccanismi di controllo degli investimenti esteri (*Golden Power*);
 - in considerazione che l'iniziativa volta prevalentemente al rafforzamento della competitività dell'industria di settore ha rilevanti implicazioni nel campo delle capacità e delle acquisizioni di equipaggiamenti per le Forze Armate dei Paesi Membri dell'Unione, la cui competenza prevalente risale a questi ultimi e su cui si è molto lavorato in ambito intergovernativo europeo (CDP¹, CARD², PESCO³), è auspicabile perseguire un maggiore coinvolgimento dell'Agenzia Europea della Difesa (EDA) e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), incluso EUMS⁴ e EUMC⁵, rispetto a quanto previsto nella proposta di Regolamento (Art. 14.2), valutando l'eventualità che tali organismi siano riconosciuti come membri del previsto Comitato per la gestione dell'iniziativa.
- Allo scopo di incrementare l'efficacia dello "strumento" proposto si evidenzia, inoltre,

¹ Piano di sviluppo delle capacità.

² Revisione annuale coordinata sulla difesa.

³ Cooperazione strutturata permanente.

⁴ Stato maggiore dell'Unione europea.

⁵ Comitato militare dell'Unione europea.



MINISTERO DELLA DIFESA

l'opportunità di:

- specificare che le attività di appalto congiunto potranno includere richieste per l'acquisizione di piattaforme/sistemi/apparati della stessa tipologia ma caratterizzati da configurazione e standard diversi, nella considerazione che tali elementi sono condizionati dai regolamenti e dalle dottrine nazionali;
- identificare idonee "strategie di intervento" progressive volte a limitare il mancato raggiungimento dei risultati tangibili previsti nei tempi indicati, siano essi dovuti ad una inefficienza del comparto industriale o a ritardi di pianificazione/attuazione da parte degli Stati partecipanti.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

- Il provvedimento prevede che una prima urgente fase di ripianamento delle scorte e ripristino delle capacità di difesa dell'Unione benefici di un fondo di 500 milioni nel biennio 2022-2024, di cui la Commissione disporrebbe all'interno dell'attuale *Multiannual Financial Framework*.
- Le risorse stanziare (tratte dai margini di programmazione del Bilancio UE) per "lo strumento", da attestare su nuove linee di bilancio della rubrica 5 polo 13 *Defence* del Bilancio UE sono con gli impegni di seguito profilati:

EF	2022	2023	2024
Impegni	83,7M€	156,3M€	260M€

e con pagamenti che potranno essere estesi fino al 2027.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

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).

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 sulle imprese del settore dell'aerospazio, difesa e sicurezza.

Altro

- Altre amministrazioni interessate: la relazione tiene conto delle osservazioni condivise in sede di negoziato con la Rappresentanza Permanente presso la UE e con il MAECI.



MINISTERO DELLA DIFESA

- 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)

Oggetto dell'atto: 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
- Codice della proposta: COM(2022) 349 del 19/07/2022 - Codice interistituzionale: 2022/0219(COD) - Amministrazione con competenza prevalente: 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 sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni	//	La Proposta di Regolamento unionale - direttamente applicabile - è in linea con i casi di esclusione della disciplina prevista per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza (Direttiva 2009/81/CE) e discendente normativa di recepimento (decreto legislativo n.208 del 2011). Non trova corrispondenza in vigenti disposizioni interne e non necessita di norme nazionali di adeguamento.