



## Elementi per la verifica di conformità dei progetti di atti legislativi dell'UE al principio di sussidiarietà - Proposta di regolamento sulla legge a sostegno della produzione di munizioni

Dossier n° 20 -  
30 maggio 2023

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2023) 237</i>
Data di adozione	<i>3 maggio 2023</i>
Base giuridica	<i>Articolo 114 e articolo 173, paragrafo 3 TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Industria degli armamenti; strumento finanziario dell'UE; approvvigionamento di armi; armi da fuoco e munizioni; politica europea degli armamenti; sicurezza d'approvvigionamento; politica di sicurezza e di difesa comune</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Assegnata alla Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE) del Parlamento europeo ed esaminata dal Consiglio dell'UE il 4 maggio 2023</i>
Assegnazione	<i>8 maggio 2023 – IV (Difesa) e X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>3 luglio 2023</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>Sì</i>

### Oggetto e finalità della proposta

La **proposta di regolamento** in esame, presentata dalla Commissione europea lo scorso 3 maggio, introduce **misure** volte a rafforzare la **reattività** della **base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB)** e la capacità dell'UE garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di **munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria nonché di missili** ("prodotti per la difesa pertinenti"). A tale scopo la nuova disciplina, che avrebbe natura **provvisoria e urgente**, trovando applicazione fino al **30 giugno 2025**, prevede:

- un sostegno finanziario al **rafforzamento industriale** ai fini della **produzione dei pertinenti prodotti per la difesa** nell'Unione, anche attraverso l'approvvigionamento dei loro componenti;
- l'**individuazione, la mappatura e il monitoraggio** costante della **disponibilità dei prodotti per la difesa pertinenti**, dei loro **componenti e dei fattori di produzione** (materie prime) corrispondenti;

- l'istituzione di **meccanismi, principi e norme temporanee per garantire la disponibilità tempestiva e duratura dei prodotti** per la difesa pertinenti per i loro acquirenti nell'Unione.

Nella relazione illustrativa che la accompagna l'iniziativa in esame è considerata complementare alla [proposta](#) di regolamento relativa allo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA) e si sottolinea che essa aprirà la strada al **futuro programma europeo di investimenti nel settore della difesa** (EDIP).

## **Le principali misure proposte dalla Commissione europea**

La proposta si articola su **due pilastri**, relativi rispettivamente al **rafforzamento industriale della difesa lungo le catene di approvvigionamento** e al **ravvicinamento delle legislazioni**, ciascuno dei quali corrisponde a una delle due basi giuridiche della proposta di regolamento (*cf. al riguardo l'apposito paragrafo del presente dossier*).

### **Rafforzamento industriale lungo le catene di approvvigionamento**

Il **primo pilastro** si compone di misure volte a sostenere il **rafforzamento industriale lungo le catene di approvvigionamento** connesse alla produzione dei prodotti per la difesa pertinenti nell'UE e si fonda sull'**articolo 173 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, relativo alla **competitività dell'industria europea**.

Questo pilastro prevede il sostegno all'industria dell'UE per far sì che si adatti urgentemente alle trasformazioni strutturali - conformemente al richiamato articolo 173, paragrafo 1, primo trattino – con riferimento all'incremento del suo **volume di produzione**, alla **riduzione dei termini di consegna** e al **far fronte a possibili strozzature e/o fattori** che potrebbero **ritardare o ostacolare l'approvvigionamento e la produzione** dei prodotti per la difesa pertinenti.

La proposta prevede, in particolare, **l'istituzione di uno strumento** volto a sostenere finanziariamente il rafforzamento dell'industria per la produzione di prodotti per la difesa nel settore delle munizioni e dei missili, con una **dotazione finanziaria** per il periodo compreso tra la sua entrata in vigore e il **30 giugno 2025 di 500 milioni di euro** a prezzi correnti. Nella **Piani nazionali per la ripresa e la resilienza modificati o nuovi** gli Stati membri dovrebbero poter proporre misure che contribuiscano anche agli obiettivi tale strumento; inoltre, le risorse assegnate agli Stati membri in regime di **gestione concorrente** nell'ambito dei **fondi della politica di coesione** possono essere **trasferite allo strumento, su richiesta dello Stato membro interessato**.

Il trasferimento delle risorse dai fondi di coesione è soggetto alle condizioni di cui al regolamento (UE) 2021/1060, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

Possono partecipare a tale strumento, come **paesi associati**, anche i paesi membri dell'Associazione europea di libero scambio che sono membri dello **Spazio economico europeo (SEE)**, vale a dire **Islanda, Liechtenstein e Norvegia**.

Lo strumento dovrebbe sostenere finanziariamente le **azioni** che contribuiscono alla disponibilità e all'approvvigionamento tempestivi dei prodotti per la difesa pertinenti, quali il **coordinamento industriale e le attività di rete**, **l'accesso ai finanziamenti** per le imprese coinvolte nella fabbricazione di prodotti per la difesa pertinenti, la **riserva di capacità**, il **processo industriale di ricondizionamento dei prodotti scaduti**, **l'espansione**, **l'ottimizzazione**, **la modernizzazione**, il miglioramento o il cambio di destinazione delle capacità di produzione esistenti o la **creazione di nuove capacità di produzione** in questo settore, nonché la **formazione del personale**.

Lo strumento finanzia **fino al 40% dei costi ammissibili**, che può essere **aumentato di ulteriori 10 punti percentuali (quindi fino al 60%) per ciascuno dei seguenti criteri**: a) se i richiedenti dimostrano un contributo alla creazione di una nuova cooperazione transfrontaliera b) se i richiedenti si impegnano a dare priorità agli ordini derivanti dagli appalti comuni dei prodotti per la difesa pertinenti di almeno tre Stati o dagli appalti dei prodotti per la difesa pertinenti di almeno uno Stato membro che acquista allo scopo di trasferire all'Ucraina i prodotti per la difesa acquisiti.

Sono idonei al sostegno solo i **oggetti giuridici, pubblici o privati**, che sono **stabiliti** e hanno le proprie strutture di gestione esecutiva **nell'Unione o nei paesi associati**. I soggetti giuridici stabiliti nell'Unione o in un paese associato ma **controllati da un paese terzo non associato o da un soggetto di un paese terzo non associato** dovrebbero essere idonei quali destinatari **solo se sono soddisfatte condizioni rigorose** relative agli interessi di sicurezza e di difesa dell'Unione e dei suoi Stati membri.

La proposta prevede, infine, la possibilità di istituire un **meccanismo di finanziamento misto**, denominato "**Fondo di potenziamento**", che potrà essere gestito direttamente dalla Commissione, o indirettamente attraverso uno strumento quale il Programma "*InvestEU*", con l'obiettivo di **sostenere** il rafforzamento industriale delle **imprese con difficoltà di accesso al credito**, con un bilancio di **50 milioni di euro** (dei 500 complessivi previsti dalla proposta).

### **Ravvicinamento delle legislazioni**

Il **secondo pilastro** si fonda sull'articolo **114 TFUE**, relativo al **ravvicinamento delle legislazioni per il mercato interno**, e si compone di misure di armonizzazione (*che sono escluse dall'articolo 173, paragrafo 3 del TFUE*) per **individuare, mappare e monitorare** costantemente la **disponibilità dei prodotti per la difesa** pertinenti, dei relativi componenti e dei fattori di produzione corrispondenti, e di misure volte a stabilire **prescrizioni per garantire la disponibilità tempestiva e duratura** dei prodotti per la difesa pertinenti nell'Unione.

Nell'ambito di tale pilastro sono previste misure volte all'individuazione da parte della Commissione europea di **prodotti per la difesa critici** dal punto di vista dell'**approvvigionamento**, nella **mappatura** delle relative **capacità industriali**, alla possibilità di stabilire **ordini classificati come prioritari** (*v. infra*), e ad un'**accelerazione** delle procedure di rilascio delle **autorizzazioni** o l'**agevolazione delle procedure di appalto**. In particolare, la proposta prevede che:

- la Commissione, sulla base dell'attività di cooperazione con il Servizio per l'azione esterna (SEAE) e l'Agenzia europea per la difesa dovrebbe: a) istituire e mantenere una **mappatura delle imprese stabilite nell'Unione che operano lungo le catene di approvvigionamento dei prodotti per la difesa pertinenti**; b) monitorare regolarmente la **capacità di produzione** e le catene di approvvigionamento delle imprese individuate nella mappatura; c) **redigere un elenco**, aggiornandolo regolarmente, **dei prodotti** per la difesa pertinenti, o loro materie prime o componenti, che **sono oggetto di perturbazioni** o potenziali perturbazioni del funzionamento del mercato unico e delle sue catene di approvvigionamento, con **conseguenti carenze significative**; **chiedere alle imprese** che forniscono prodotti per la difesa critici dal punto di vista dell'approvvigionamento, **informazioni dettagliate**, entro cinque giorni lavorativi, riguardanti la capacità di produzione; le scorte di tali prodotti; il calendario della produzione per i tre mesi successivi e qualsiasi altra informazione per garantire la tempestiva disponibilità di prodotti per la difesa critici dal punto di vista dell'approvvigionamento.
- su richiesta di almeno **tre Stati membri** che **cooperano** all'acquisto dei prodotti per la difesa pertinenti **o di almeno uno Stato membro che acquista allo scopo di trasferire all'Ucraina** i prodotti per la difesa pertinenti acquisiti, che abbiano gravi difficoltà a concludere o eseguire un contratto, la **Commissione può**, con l'accordo dello Stato membro di stabilimento, **richiedere** alle imprese di **accettare e dare priorità agli ordini dei prodotti pertinenti critici dal punto di vista dell'approvvigionamento**. Al fine di tutelare i diritti fondamentali delle imprese, tali richieste dovrebbero essere avanzate solo per i prodotti che

sono stati identificati dalla Commissione in una decisione di esecuzione. **L'ordine classificato come prioritario dovrebbe prevalere su qualsiasi obbligo di esecuzione di diritto privato o pubblico**, tenendo conto delle finalità legittime delle imprese e dei costi e degli sforzi necessari per qualsiasi modifica della sequenza di produzione. Le imprese possono essere soggette a **sanzioni se non rispettano l'obbligo** relativo agli ordini classificati come prioritari, non superiori all'1,5 % del fatturato giornaliero medio realizzato nell'esercizio sociale precedente per ogni giorno lavorativo di inosservanza dell'obbligo. L'attivazione di un ordine classificato come prioritario richiede comunque **l'assenso dello Stato membro** in cui l'impresa destinataria dell'ordine è stabilita, e la proposta prevede la protezione dell'impresa dalle conseguenze legali, sul territorio dell'UE, che potrebbero derivare dal mancato rispetto del contratto preesistente;

- gli Stati membri provvedono affinché le **domande amministrative** riguardanti la **pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione, il trasferimento** di fattori di produzione all'interno dell'UE e la **qualificazione e certificazione** dei prodotti finali siano trattate in modo efficiente e tempestivo e affinché nella procedura di pianificazione e di **rilascio delle autorizzazioni** sia accordata **priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione** dei prodotti per la difesa pertinenti;
- gli Stati membri possono decidere di **avvalersi delle deroghe della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro**, o di incoraggiare le imprese operanti nel campo dei prodotti per la difesa pertinenti a farlo, al fine di consentire l'ampliamento dei turni di lavoro;
- sia possibile **derogare alla direttiva 2009/81/CE, in materia di appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza** per consentire la possibilità di aprire **contratti quadro nazionali** ad altri Stati membri senza organizzare una nuova gara d'appalto in considerazione dell'estrema urgenza della situazione e qualora le flessibilità offerte da tale direttiva non siano sufficienti a garantire gli interessi di sicurezza degli Stati membri disposti a partecipare ad appalti comuni. La deroga deve essere accompagnata dalla possibilità per qualsiasi operatore economico che soddisfi i requisiti iniziali degli accordi quadro di aderirvi.

La **combinazione** delle suddette misure dovrebbe tradursi nella disponibilità di una **maggiore offerta**, in tutti gli Stati membri, dei prodotti per la difesa pertinenti e dei relativi componenti, necessari per il funzionamento del mercato interno, **garantendo la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi dei prodotti per la difesa** pertinenti nell'Unione.

## **Contesto**

La Commissione osserva che l'aggressione militare della **Russia nei confronti dell'Ucraina** ha capovolto il contesto di mercato e industriale relativo alla produzione e acquisizione dei sistemi di difesa.

Negli ultimi decenni le forze armate degli Stati dell'UE sono state, infatti, adattate allo **svolgimento di missioni di spedizione e missioni di mantenimento e/o di imposizione della pace** e la pianificazione e l'acquisizione di sistemi di difesa sono state adattate a questa realtà operativa.

La **capacità di produzione** della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB), anche a causa di decenni di insufficienti investimenti pubblici, è stata quindi **adeguata** per rispondere alle **limitate esigenze degli Stati membri e lungo linee di divisione nazionali**, determinando **carenze nelle capacità di difesa** a disposizione delle forze armate degli Stati dell'UE e **carenze industriali** all'interno dell'Unione stessa.

Inoltre, la **frammentazione della domanda** ha generato compartimenti stagni industriali nazionali e una corrispondente **moltitudine di sistemi di difesa** dello stesso tipo, spesso non interoperabili tra loro.

Alla luce di questa situazione, il 19 luglio 2022 la Commissione ha presentato la [proposta](#) di regolamento relativa allo strumento per il **rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni** (EDIRPA), volta a sostenere la collaborazione tra Stati membri nella fase di appalto per colmare in modo collaborativo le carenze più urgenti e critiche (*la proposta è tutt'ora in discussione in sede di trilogia tra Consiglio, Parlamento e Commissione*).

Alla luce della **situazione in Ucraina** vi è tuttavia una specifica e urgente **necessità di munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria**, come pure di **missili**, come riconosciuto dal **Consiglio affari esteri del 20 marzo 2023** che ha concordato **approvando la proposta** dell'Alto Rappresentante di un approccio secondo **tre linee di intervento**:

1. **riornare l'esercito ucraino per circa 1 milione di proiettili di artiglieria** (calibro 155 mm), **e se richiesti dall'Ucraina anche di missili**, entro i prossimi **12 mesi**, attingendo alle **scorte nazionali esistenti** o sulla base di ordini già effettuati dai singoli Stati membri all'industria, prevedendo un rimborso di **1 miliardo di euro a titolo dello Strumento europeo per la pace (EPF)** (*tale proposta è stata poi [adottata](#) dal Consiglio il 13 aprile 2023 in riferimento alle forniture per il periodo tra il 9 febbraio e il 31 maggio 2023*);
2. **mobilitare 1 miliardo di euro dell'EPF per effettuare in modo collettivo** - attraverso l'Agencia Europea per la Difesa (EDA) o attraverso progetti congiunti di acquisizione condotti da uno Stato membro – **ordini di acquisti dall'industria europea della difesa** (e dalla Norvegia) **di munizioni da 155 mm, e se richiesti dall'Ucraina anche di missili**, per ricostituire le scorte nazionali e aumentare le consegne all'Ucraina nel modo più rapido possibile prima del 30 settembre 2023 (*proposta [adottata](#) dal Consiglio il 5 maggio 2023*);  
Per entrambe le linee di intervento si prevede che i costi per le munizioni fornite all'Ucraina dagli Stati membri siano rimborsati dallo **Strumento europeo per la pace** con un tasso di rimborso compreso tra il 50-60% delle spese;
3. invitare la Commissione e presentare **proposte** per sostenere **l'incremento delle capacità di produzione dell'industria europea della difesa nel settore delle munizioni e dei missili**, rafforzando la sicurezza delle catene approvvigionamento, agevolando procedure di acquisizione efficienti e promuovere gli investimenti nel settore. Questa linea di intervento sarebbe attuata mediante la proposta in esame.

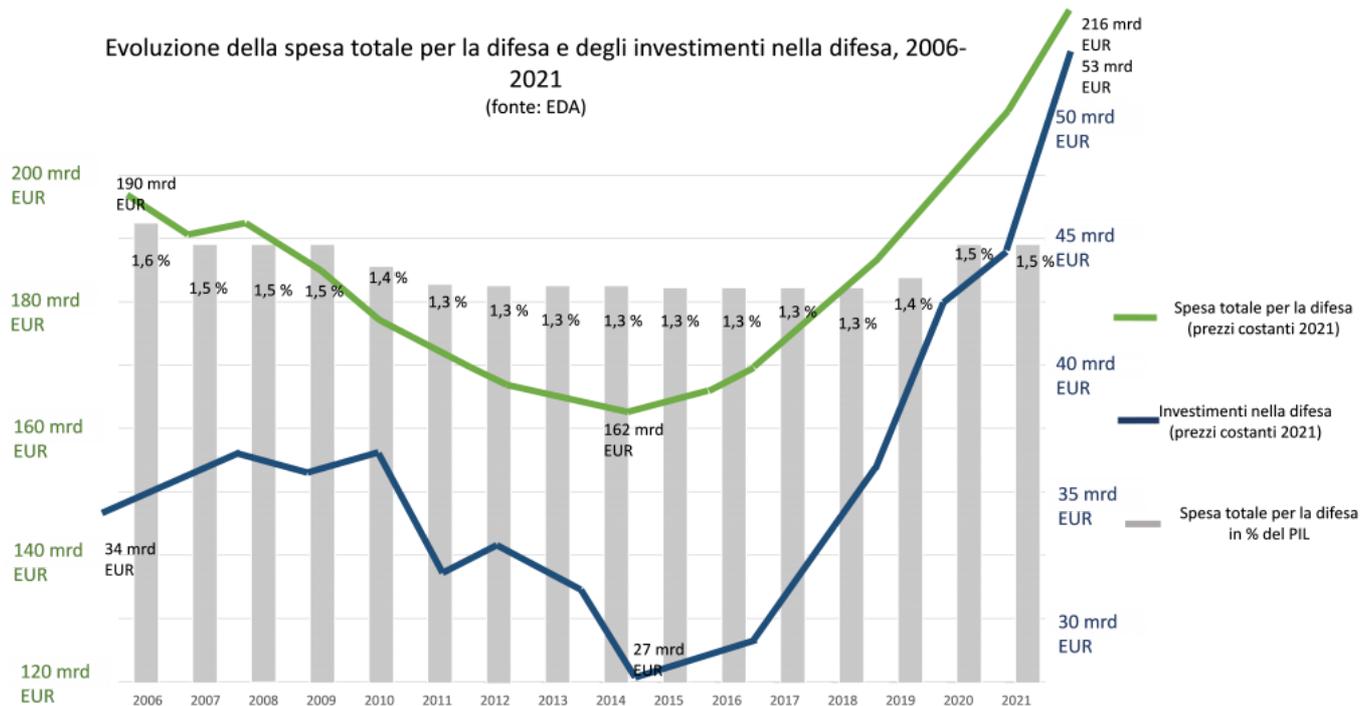
### **Spese per la difesa all'interno dell'UE e livelli di sottoinvestimento**

La [comunicazione congiunta](#) della Commissione e dell'Alto rappresentante del 18 maggio 2022 evidenzia che **decenni** di sottoinvestimento hanno determinato **carenze nelle capacità di difesa** a disposizione delle forze armate degli Stati membri e **carenze industriali all'interno dell'Unione**.

In risposta alle nuove minacce per la sicurezza, nel **2022** la maggior parte degli Stati membri ha **annunciato aumenti sostanziali dei bilanci per la difesa**, in alcuni casi anche superiori al 2 % del PIL, proseguendo in una tendenza al rialzo iniziata alcuni anni fa.

Nel **2020** gli Stati membri hanno speso collettivamente oltre **200 miliardi di euro** per la difesa ([dati EDA](#)) mentre, in base alle stime, nel **2021** la loro spesa combinata ha raggiunto i **220 miliardi di euro**. Tali sviluppi fanno tuttavia seguito a un **periodo prolungato di tagli sostanziali alla spesa per la difesa** dopo la crisi economica e finanziaria del 2007-08: da 183 miliardi di euro nel 2008 tale spesa è scesa a 159 miliardi di euro nel 2014, per poi risalire ai livelli antecedenti la crisi solo entro il 2018-19 (cfr. il grafico sottostante). Tra il **2009 e il 2018 i tagli degli Stati membri** hanno raggiunto un **sottoinvestimento aggregato di circa 160 miliardi di euro** rispetto al livello di spesa del 2008.

Per contro dal **1999 al 2021 la spesa combinata dell'UE per la difesa** è aumentata del **19,7 %** a fronte del **65,7 %** degli **Stati Uniti**, del **292 % della Russia** e del **592 % della Cina** (dai Sipri).



## Valutazione d'impatto

La relazione che accompagna la proposta indica che essa, data l'urgente necessità di incrementare le capacità di produzione dei prodotti per la difesa pertinenti e di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di questi ultimi, **non è accompagnata da una valutazione d'impatto**, che non avrebbe potuto essere realizzato nei tempi disponibili prima della presentazione della proposta stessa.

La Commissione indica comunque che la proposta si fonda sugli insegnamenti tratti **dalla richiamata comunicazione congiunta** del 18 maggio 2022 e sul **lavoro intrapreso nel quadro della task force per le acquisizioni congiunte nel settore della difesa**, istituita immediatamente dopo la pubblicazione della suddetta comunicazione.

La Commissione ricorda, infine, che la **proposta è limitata nel tempo** (il regolamento si applica fino al 30 giugno 2025) ed impone alla Commissione di elaborare una **relazione sull'attuazione del regolamento entro il 30 giugno 2024**. Tale relazione valuterà in particolare i progressi compiuti in relazione al conseguimento degli obiettivi fissati nella proposta. Tenendo conto della relazione di valutazione, la Commissione potrà presentare proposte di opportune modifiche del presente regolamento, in particolare al fine di continuare ad affrontare eventuali rischi persistenti in relazione all'approvvigionamento dei prodotti per la difesa pertinenti.

Considerata la natura politicamente sensibile della proposta e l'urgenza di adozione da parte dei colegislatori, la Commissione indica che **non è stato inoltre possibile consultare i portatori di interessi**.

## Vantaggi

La Commissione afferma nella relazione che la **proposta contribuirà a rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB)**, agevolando il suo **adattamento alle trasformazioni strutturali** del mercato e contribuendo alla disponibilità e all'approvvigionamento tempestivi di munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria nonché di missili. Ribadisce che:

- le **capacità di produzione** dell'UE nel settore delle **munizioni terra-terra e delle munizioni di artiglieria**, come pure di **missili** sono state adattate a una **situazione di pace**, con una **domanda modesta**, che ha determinato un **livello minimo di scorte** e fornitori diversificati a livello mondiale per ridurre i costi, e che ciò espone il settore della difesa dell'UE a **dipendenze**;
- l'attuale **capacità di fabbricazione** e le **catene di approvvigionamento** e del valore esistenti **non** consentono una **consegna sicura e tempestiva** dei prodotti per la difesa tale da **soddisfare le esigenze degli Stati membri** in relazione sia dei **rispettivi requisiti di sicurezza** sia del **proseguimento del sostegno delle esigenze ucraine**. La produzione europea è giunta quasi alla capacità massima di assorbimento degli ordini degli Stati membri o di paesi terzi, con una conseguente impennata dei prezzi;
- il **contributo finanziario dell'UE** dovrebbe **concorrere a sbloccare una serie di azioni** da intraprendere con urgenza al fine di **garantire la disponibilità e l'approvvigionamento** tempestivi dei prodotti per la difesa pertinenti agli Stati membri e per sostenere l'industria dell'UE nell'incremento della sua produzione, nella **riduzione dei termini di consegna e nel far fronte a possibili strozzature** che potrebbero ritardare o ostacolare l'approvvigionamento e la produzione dei prodotti per la difesa pertinenti.

## Base giuridica

La **base giuridica** adottata dalla Commissione europea a fondamento della proposta è, come già accennato, duplice.

L'articolo 173, in particolare il paragrafo 3, è il fondamento delle misure del primo pilastro, volte a sostenere il **rafforzamento industriale lungo le catene di approvvigionamento** connesse alla produzione dei prodotti per la difesa pertinenti nell'UE.

Tale disposizione definisce ambito, procedure e strumenti per l'esercizio della competenza dell'Unione in materia di industria, che consente, ai sensi dell'articolo 6 del TFUE, rientra tra i settori in cui l'Unione può adottare **misure di coordinamento, sostegno e completamento dell'azione nazionale, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle legislazioni nazionali**.

In particolare, in base all'articolo 173, paragrafo 1, l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione. A tal fine, nell'ambito di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, la loro azione è intesa, tra le altre cose, ad accelerare l'**adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali**.

Il successivo paragrafo 3 prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, possono decidere **misure specifiche, destinate a sostenere le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al paragrafo 1**, ad esclusione appunto di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

L'**articolo 114 del TFUE** è invece il fondamento per le misure del secondo pilastro della proposta, volte all'armonizzazione delle procedure, sopra descritte, per **individuare, mappare e monitorare** costantemente la **disponibilità dei prodotti per la difesa** pertinenti, dei relativi componenti e dei fattori di produzione corrispondenti, nonché per stabilire **ordini classificati come prioritari** e un'**accelerazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni o l'agevolazione delle procedure di appalto** al fine di **garantire la disponibilità tempestiva e duratura** dei prodotti per la difesa pertinenti nell'Unione.

Secondo tale articolo, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria** e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al **ravvicinamento** delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative

degli Stati membri che hanno per oggetto **l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno**.

A giustificazione del ricorso alla disposizione in questione, la Commissione osserva che l'attuale contesto geopolitico, determinando un **aumento significativo della domanda** di prodotti per la difesa pertinenti nell'Unione, incide sul funzionamento del mercato interno per tali prodotti e per i relativi componenti e ne minaccia la sicurezza dell'approvvigionamento. Infatti gli Stati membri hanno adottato o probabilmente adotteranno misure per **preservare le proprie scorte** di tali prodotti a fini di difesa nazionale. Tuttavia le divergenze tra le legislazioni nazionali, in particolare per quanto riguarda la certificazione dei prodotti per la difesa e il trasferimento all'interno dell'UE di prodotti e relativi componenti, nonché le divergenze nell'attuazione del diritto dell'Unione, hanno determinato strozzature per le catene di approvvigionamento europee dei prodotti per la difesa pertinenti e ostacoli all'interoperabilità. Di conseguenza, la Commissione ribadisce che è necessario **adottare una normativa di armonizzazione** dell'Unione fondata sull'articolo 114 TFUE per garantire il funzionamento del mercato interno, evitando carenze dei prodotti per la difesa pertinenti.

Nella **relazione** trasmessa ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge n. 234, indica che la **proposta rispetta i principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità**.

## **Sussidiarietà**

### **Necessità dell'azione a livello UE**

Nella relazione illustrativa della proposta la Commissione osserva che per fornire una **risposta globale** all'improvviso aumento della domanda dei prodotti per la difesa pertinenti si **richiede un'azione rapida e coordinata a livello europeo**, in quanto **nessuno Stato membro è in grado di raggiungere tale obiettivo da solo**.

I **singoli Stati membri** non possono **affrontare efficacemente il rischio di perturbazioni significative dell'approvvigionamento** di tali prodotti per la difesa causate da uno squilibrio tra domanda e offerta nel mercato interno. L'adozione di **approcci non coordinati comporterebbe il rischio di aggravare gli effetti della crisi di approvvigionamento** poiché determinerebbe l'impennata dei prezzi ed effetti di spiazzamento per tali prodotti per la difesa. Inoltre, considerate le attuali capacità di produzione dei prodotti per la difesa pertinenti nell'Unione, le **conseguenze delle carenze di approvvigionamento nell'Unione sono talmente ampie che quest'ultima è nella posizione migliore per intervenire** rispetto a tali questioni.

### **Valore aggiunto dell'azione a livello UE**

La Commissione osserva che, per quanto riguarda il **primo pilastro** le misure proposte mirano ad **accelerare gli investimenti nelle capacità di fabbricazione dei prodotti** per la difesa pertinenti nell'Unione, rafforzando nel contempo la resilienza dell'EDTIB attraverso **partenariati industriali transfrontalieri e la collaborazione delle imprese pertinenti in uno sforzo industriale congiunto** per evitare un peggioramento della frammentazione delle catene di approvvigionamento. Il **sostegno e gli incentivi finanziari possono essere adeguatamente concepiti e attuati soltanto a livello dell'Unione** in considerazione della necessità di adattare l'EDTIB alle trasformazioni strutturali. È importante sottolineare che i **produttori dei prodotti per la difesa pertinenti sono ampiamente distribuiti in tutta l'Unione** e composti da diverse **PMI e imprese a media capitalizzazione**.

Per quanto riguarda il **secondo pilastro**, secondo la Commissione le **misure previste beneficeranno il mercato interno**, rafforzeranno la resilienza dell'EDTIB e garantiranno la sicurezza dell'approvvigionamento. Le misure volte a **individuare, mappare e monitorare** costantemente la **disponibilità dei prodotti per la difesa pertinenti**, dei relativi componenti e

dei fattori di produzione corrispondenti nell'Unione garantiranno la necessaria raccolta di informazioni a livello dell'Unione e **consentiranno alla Commissione e agli Stati membri di prevenire le carenze** che incidono sulla sicurezza dell'approvvigionamento di tali prodotti per la difesa. Le misure volte a stabilire prescrizioni per **garantire la disponibilità tempestiva e duratura dei prodotti per la difesa** pertinenti consentiranno agli Stati membri e alla Commissione di far fronte alle carenze e alle strozzature nelle catene di approvvigionamento in modo più efficace rispetto a un mosaico di misure nazionali.

### **Proporzionalità**

Nella relazione che accompagna la proposta di regolamento, la Commissione indica che **l'approccio proposto è proporzionato alla portata e alla gravità dei problemi individuati**, ossia la necessità di garantire la consegna tempestiva di alcuni dei prodotti per la difesa di cui gli Stati membri hanno urgente bisogno. Le misure indicate nella proposta **non vanno al di là di quanto necessario per conseguire i loro obiettivi**, sono proporzionate a tali obiettivi e rispettano i limiti del possibile intervento dell'Unione in forza dei trattati. La Commissione afferma infine che le disposizioni del regolamento **dovranno essere attuate conformemente al principio di proporzionalità, anche nel contesto della limitazione dei diritti fondamentali** conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali. Alcune **misure nell'ambito del secondo pilastro** sono infatti necessarie per far fronte a gravi perturbazioni dell'approvvigionamento dei prodotti per la difesa pertinenti nell'Unione e **possono limitare temporaneamente la libertà d'impresa e contrattuale**, tutelata dall'articolo 16 della Carta, e il **diritto di proprietà**, tutelato dall'articolo 17.

### **Ricorso agli atti delegati ed esecutivi**

La proposta prevede che la Commissione possa adottare **atti di esecuzioni** per: l'adozione del **programma di lavoro dello strumento finanziario** per il rafforzamento industriale per la produzione dei prodotti per la difesa (articolo 12); la redazione e aggiornamento dell'**elenco di prodotti per la difesa critici** dal punto di vista dell'approvvigionamento (articolo 13); **obbligare l'impresa interessata ad accettare o a eseguire l'ordine classificato come prioritario**, a un prezzo equo e ragionevole e per definire le **modalità pratiche e operative per il funzionamento degli ordini classificati come prioritari** (articolo 14, comma 3 e 10).

### **Rilievi formulati dal Governo**

Nella **relazione** trasmessa ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge n. 234, il Governo dà una **valutazione complessivamente positiva** della proposta 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 volte ad ovviare a criticità strutturali del mercato europeo della difesa.

Considera in questa prospettiva di particolare rilievo:

- la **previsione ex art. 9** della proposta di un **finanziamento 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;
- le **disposizioni ex art. 14**, in base alle quali la **Commissione** può, con l'accordo dello Stato membro di stabilimento, **richiedere alle imprese di accettare e dare priorità agli ordini dei prodotti pertinenti critici dal punto di vista dell'approvvigionamento**.

Il Governo afferma che la proposta può ritenersi **conforme all'interesse nazionale**, in quanto coerente 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.

Nell'ambito del **negoziato** relativo alla proposta, il Governo individua i seguenti **possibili 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 progetto di 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).

Secondo fonti informali, in vista dell'avvio dei negoziati, per il Governo italiano le **maggiori criticità** della proposta sono da ravvisarsi nel meccanismo degli **ordini classificati come prioritari** che, pur se previsto anche nel "Chips Act" e utilizzato già nello Strumento di Emergenza del Mercato Unico, e sottoposto al controllo degli Stati membri, potrebbe introdurre **distorsioni nel mercato**. Al riguardo, lo **scudo giuridico** proposto dalla proposta di regolamento non **pare proteggere le imprese da tutte le possibili conseguenze della sopravvenuta inadempienza contrattuale**, siano esse di tipo **legale** (arbitrati, congelamento di fondi presenti fuori dell'UE) che di tipo **economico** (perdita di contratti futuri).

A ciò si aggiunge che se l'industria dovesse rivelarsi, per limiti nelle catene di approvvigionamento, **incapace nel breve periodo di aumentare la produzione** di munizioni, gli ordini prioritari - concepiti come un'opzione di ultimo ricorso - potrebbero diventare invece, per difetto, il **principale strumento** cui fare ricorso per rispondere alla domanda, soprattutto di munizioni.

Inoltre, pur se il regolamento previsto si presenta come uno strumento di urgenza, che dovrebbe applicarsi fino al 30 giugno 2025, l'esplicita indicazione da parte della Commissione europea, nella relazione illustrativa, che il nuovo Regolamento "**aprirà la strada al futuro Programma Europeo di Investimenti nel settore della Difesa (EDIP)**" deve indurre a **valutare con la massima attenzione ogni aspetto del progetto di regolamento in esame**.

Da ultimo, la possibilità gli Stati di includere progetti a valere su questo strumento tra quelli finanziabili con i **fondi del PNRR**, potrebbe, secondo il Governo, costituire un **precedente** che potrebbe rivelarsi politicamente pericoloso in quanto **per la prima volta progetti nel settore della difesa**, originati dal conflitto in Ucraina, vengono potenzialmente **posti sullo stesso piano dei progetti di ripresa economica che formano oggetto ordinario dei PNRR**.

## **Esame presso le Istituzioni dell'UE**

Il 9 maggio 2023 il Parlamento europeo ha **approvato** la **richiesta** di attivare la **procedura d'urgenza** per l'**esame** della proposta, volta all'approvazione della propria posizione in prima

lettura, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, in occasione della plenaria del 31 maggio - 1° giugno 2023).

Al Parlamento europeo la proposta è stata **assegnata alla Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia** (ITRE).

In precedenza, nella [risoluzione del 18 gennaio 2023](#) sulla relazione annuale 2022 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE, il Parlamento europeo ha accolto con favore le nuove iniziative dell'UE in materia di difesa, tra cui l'EDIRPA. I parlamentari hanno chiesto un bilancio ed un'ambizione maggiori in queste iniziative. Nella successiva [risoluzione del 16 febbraio](#), ad un anno dall'invasione russa e dall'avvio della guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina, l'Assemblea ha chiesto **un aumento sostanziale delle forniture di munizioni all'Ucraina**.

### **Esame presso altri Parlamenti nazionali**

In base alle informazioni disponibili sul sito [IPEX](#), l'esame dell'atto, alla data del 29 maggio 2023, è stato avviato, oltre che dal Senato italiano, dai Parlamenti **finlandese, lituano, slovacco, svedese e portoghese** nonché dalla Camera dei rappresentanti del Belgio.

