

Verso l'autonomia difensiva dell'UE: la "nuova" Agenzia europea per la difesa tra sfide operative e nodi istituzionali

di Luca Paladini

Abstract: Towards the EU's Defence Autonomy: The "New" European Defence Agency amid Operational and Institutional Challenges – On 12 May 2026, the European Defence Agency (EDA) Steering Board adopted a decision marking a qualitative shift in the Agency's nature, transforming it into an operational EU body in the field of defence. This contribution contends that such a transformation is a consequence of the step change undergone by the Common Security and Defence Policy since the outbreak of the war in Ukraine and, more particularly, following the adoption of Readiness 2030 in March 2025 and the consequent undertaking to develop the EU's autonomous defence capability by 2030. It examines the substance of the transformation, highlighting its alignment with Readiness 2030 and the related Roadmap, and assesses the legal basis of the Steering Board's decision, verifying whether an internal act of the Agency is sufficient to sustain an operational expansion of such scope. The analysis identifies two critical concerns that may jeopardise its completion. The first relates to the risks arising from a temporal mismatch between the EDA's transformation timeline and the deadlines laid down for the implementation of Readiness 2030. The second pertains to the institutional positioning of the "new" EDA within the fragmented institutional framework of the EU defence. Finally, the contribution addresses the most recent developments, with regard to the European Council conclusions of 18-19 June 2026 and the role they envisage for the "new" EDA in the pursuit of the EU's autonomous defence capability by 2030.

Keywords: European Union; Common Security and Defence Policy; European Defence Agency; Readiness 2030; Defence capabilities.

1. Introduzione

Nel ciclo regolare delle riunioni ministeriali dedicate alla difesa, che, secondo quanto previsto dalla Bussola strategica del 2022, devono tenersi con cadenza almeno semestrale¹, il 12 maggio 2026 si è svolta la riunione del

¹ *Una Bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, Bruxelles, 21 marzo 2022, 7371/22, par. 53. Per un commento, anche rispetto agli sviluppi immediatamente successivi, cfr. per tutti G. Fiengo, *La Bussola strategica nel quadro degli strumenti di politica di difesa e sicurezza comune*, in *St. integraz. eur.*, 19 (2), 2024, 219 ss., nonché F. Hoffmeister, *Higher, faster, further: Recent legal developments in the European Union's Common Security and Defence Policy under the 2022*

Consiglio “Affari esteri”, nella sotto-formazione “Difesa”, presieduta dall’Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Alto Rappresentante)².

Invero, la giornata si è articolata in due momenti istituzionali distinti, ma collegati. Prima della riunione del Consiglio si è tenuto il Comitato direttivo dell’Agenzia europea per la difesa (AED o agenzia) nella formazione ministeriale, con un unico punto da discutere: il rafforzamento dell’agenzia. Successivamente, gli stessi Ministri della Difesa degli Stati membri, riuniti nel Consiglio sotto-formazione “Difesa”, hanno affrontato un ordine del giorno ampio, riguardante i molteplici *dossier* che gravano sulla Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). Innanzitutto, è stata presentata la *Comprehensive EU Threat Analysis*, documento che, nell’esaminare le minacce per l’UE, costituisce il riferimento per orientare le decisioni in materia di difesa europea. Inoltre, la sotto-formazione “Difesa” ha discusso il sostegno militare all’Ucraina, esaminato la situazione in Medio Oriente e valutato le sue implicazioni per la difesa e la sicurezza europee. Infine, è stata discussa l’attuazione del Libro bianco congiunto sulla prontezza europea alla difesa per il 2030 (Prontezza 2030)³ alla luce delle indicazioni fornite dal Consiglio europeo del 19 marzo 2026, che aveva ribadito, dopo la seduta straordinaria del precedente 6 marzo, “la sua determinazione a potenziare in modo decisivo la prontezza dell’Europa alla difesa entro il 2030”⁴.

Ciò premesso, il presente lavoro intende concentrarsi sul primo dei due appuntamenti istituzionali, ossia sui lavori del Comitato direttivo dell’AED, al fine di coglierne le implicazioni istituzionali, operative e strategiche nel quadro dello sviluppo dell’autonoma capacità difensiva dell’UE entro il 2030. Questo obiettivo, fissato dalla Bussola strategica adottata nel 2022 in séguito allo scoppio della guerra in Ucraina, e successivamente precisato con Prontezza 2030 nel marzo 2025, richiede una riconsiderazione dell’AED in chiave marcatamente operativa. In particolare, Prontezza 2030 mira a conseguire l’autonomia difensiva dell’UE attraverso due direttrici: da un lato, colmare le lacune presenti nei sistemi difensivi degli Stati membri mediante il *procurement* congiunto; dall’altro, creare le

Strategic Compass, in S. Kadelbach, R. Hofmann (eds.), *The Common Security and Defence Policy of the EU. Perspectives from Member States*, 2024, Baden-Baden, 55 ss.

² Art. 18, par. 3, TUE.

³ Commissione europea, Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030*, Bruxelles, 19 marzo 2025, JOIN(2025) 120 final. In dottrina, cfr. per tutti M. Castellaneta, *Libro bianco e fondo straordinario per preparare l’Unione europea della difesa*, in *Notizie e commenti sul Diritto internazionale e dell’Unione europea*, in www.marinacastellaneta.it, 20 marzo 2025; S. Clapp, M. Höflmayer, E. Lazarou, M. Pari, *ReArm Europe Plan/Readiness 2030: Financing EU Defence*, European Parliamentary Research Service, Brussels, 2025; P. Dermine, *A First Take On the Commission’s ReArm Europe Plan*, in *Verfassungsblog.de*, 5 March 2025; infine, C. Novi, *Il ReArm Europe Plan/Readiness 2030 e il percorso verso la costruzione di una Unione europea della difesa*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, Società Italiana per l’Organizzazione Internazionale, 2025, 1 ss.

⁴ Conclusioni, EUCO 1/26, punto 47.

condizioni per lo sviluppo di una base industriale europea della difesa in grado, dal 2030, di produrre autonomamente le capacità necessarie a fronteggiare eventuali attacchi armati. La decisione del 12 maggio 2026 si inserisce in tale contesto, configurando la “nuova” agenzia come uno degli strumenti essenziali per garantirne la realizzazione.

2. La “vecchia” Agenzia europea per la difesa

È opportuno ripercorrere le vicende evolutive e il quadro istituzionale relativi all’AED, al fine di chiarire il ruolo progressivamente assunto nell’ambito della PSDC.

Istituita nel 2004 per sostenere l’allora Politica estera, di sicurezza e di difesa senza pregiudizio per le competenze nazionali⁵, l’agenzia aveva il compito di aiutare il Consiglio e gli Stati membri a migliorare le capacità di difesa dell’UE nel settore della gestione delle crisi, nonché di sostenere detta politica “nel suo assetto attuale e in quello futuro”⁶. La missione dell’AED si articolava in tre ambiti: sviluppo delle capacità militari, promozione della ricerca e della tecnologia nel settore della difesa e rafforzamento della base industriale e tecnologica europea⁷. Negli anni successivi, l’agenzia ha assunto anche funzioni di coordinamento e valutazione, divenendo la sede di progetti e di programmi in ambito difensivo, e di attività di ricerca in collaborazione con l’industria militare.

Con il Trattato di Lisbona è stata costituzionalizzata nel diritto primario, divenendo uno strumento stabile di cooperazione nella PSDC. Nel prevedere l’impegno degli Stati membri a migliorare progressivamente le capacità militari, l’art. 42, par. 3, TUE assegna all’AED i compiti di individuare le esigenze operative, promuovere misure per rispondervi, contribuire al rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa, partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti e, altresì, assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari. Inoltre, mentre tali compiti risultano meglio precisati dall’art. 45, par. 1, TUE⁸, il Protocollo n. 10 allegato ai Trattati pone l’agenzia al servizio della cooperazione strutturata permanente (PESCO), in particolare nella fase di realizzazione dei progetti di sviluppo delle capacità difensive⁹.

⁵ Cfr. C. Morviducci, *La PECSO: verso una politica di difesa europea?*, in *DPCE*, 2001, 1130 ss.

⁶ Cfr. art. 1 dell’azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell’Agenzia europea per la difesa, in *GUUE* L 245/2004, 17 ss. e successive modifiche.

⁷ Si tratta dei tre ambiti che, fino al 2024, costituiranno i compiti principali dell’agenzia. Cfr. F. Terpan, *Article 45 [Tasks and Powers of the European Defence Agency]*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Berlin-Heidelberg, 2013, 1261 ss.

⁸ Cfr. l’art. 42, parr. 1 e 3, TUE.

⁹ Cfr. il Protocollo n. 10 sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall’articolo 42 del trattato sull’Unione europea, allegato ai Trattati, in part. l’art. 3, a norma del quale l’AED contribuisce alla valutazione periodica dei contributi degli Stati membri partecipanti in materia di capacità. Cfr. altresì il considerando 19 della decisione

Ai sensi dell'art. 45, par. 2, TUE, l'adesione all'AED è volontaria, ma dal 2023 – con la fine dell'*opting-out* danese, determinata dallo scoppio della guerra in Ucraina¹⁰ – essa riunisce tutti gli Stati membri, così ponendosi come strumento di piena integrazione nella PSDC. In attuazione della stessa disposizione primaria, nel 2011 il Consiglio ha definito lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'agenzia¹¹, rivedendoli organicamente con la decisione 2015/1835¹². Di nostro particolare interesse è la composizione della *governance* articolata su tre livelli, come previsto dal Capo II di tale decisione: l'Alto Rappresentante quale Capo dell'agenzia¹³; il Comitato direttivo, composto dai Ministri della Difesa, quale organo decisionale¹⁴; il Capo Esecutivo, che è responsabile della gestione quotidiana¹⁵.

Nel corso delle ultime due decadi l'agenzia ha sviluppato strumenti rilevanti per il funzionamento della PSDC, che merita richiamare e sui quali, alla luce dei contenuti della decisione del 12 maggio 2026, si tornerà¹⁶. Trattasi del *Capability Development Plan*, la cui funzione è individuare le esigenze e le priorità comuni in materia di capacità militari, e della procedura CARD, che monitora l'andamento delle spese militari nazionali e fornisce indicazioni per l'allineamento dei bilanci della difesa. *A latere* si pone il supporto che l'agenzia presta nella definizione dei progetti della PESCO e nella loro attuazione.

Infine, vanno segnalate le relazioni esterne che l'AED ha sviluppato con Stati terzi e organizzazioni internazionali, i quali possono partecipare alle sue attività previa stipula di un accordo amministrativo¹⁷. Oltre ai ventisette Stati membri, partecipano ai lavori dell'agenzia diversi Stati terzi

2015/1835 (*infra*, nota 12). Quanto alla PESCO, introdotta dal Trattato di Lisbona e avviata nel 2017, essa vincola sul piano operativo e finanziario gli Stati membri che vi partecipano. A séguito dell'adesione della Danimarca nel 2023, vi partecipano ventisei Stati membri, restando esclusa soltanto Malta. Cfr. la decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, in GUUE L 331/2017, 57 ss. In dottrina, cfr. D. Fiott, A. Missiroli, T. Tardy, *Permanent Structured Cooperation: what's in a name?*, EUISS, Paris, 2017; L. Paladini, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, in questa *Rivista*, sep. 2019, 1905 ss.; S. Blockmans, D. Macchiarini Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2021, 87 ss.; infine, R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, IV ed., 2024, Torino, 937 ss.

¹⁰ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Danes vote yes to abolish EU defence opt-out - here are the next steps*, 2 June 2022.

¹¹ Decisione 2011/411/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2011, che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa e che abroga l'azione comune 2004/551/PESC, in GUUE L 183/2011, 16 ss.

¹² Decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio, del 12 ottobre 2015, che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa (rifusione), in GUUE L 266/2015, 55 ss.

¹³ Cfr. art. 7.

¹⁴ Cfr. artt. 8 e 9.

¹⁵ Cfr. art. 10.

¹⁶ *Infra*, par. 4.3.

¹⁷ Art. 26 della decisione 2015/1835.

e due organizzazioni internazionali – l'Agenzia spaziale europea (ESA)¹⁸ e l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR)¹⁹ – con i quali intrattiene relazioni di lavoro nei settori di interesse comune.

3. La progressiva ridefinizione del mandato dell'AED

Chiarite le vicende relative all'agenzia e i profili istituzionali di maggiore rilievo, occorre dar conto della progressiva ridefinizione del mandato dell'AED avviata a partire dal 2016, nella vigenza della decisione 2015/1835.

Con la prima *Long-Term Review*, avviata nel 2016 per dare séguito alla *EU Global Strategy*²⁰, il mandato dell'agenzia è stato rafforzato, attribuendole il ruolo di organo di riferimento per l'individuazione delle priorità dell'UE in termini di capacità difensive, di sede preferenziale di cooperazione tra Stati membri e, infine, di supporto alla realizzazione dei progetti PESCO, allora di imminente avvio. Con la Bussola strategica del 2022 l'operatività dell'AED è stata estesa. Si è, infatti, prevista l'istituzione dell'*Hub* per l'innovazione nella difesa (HEDI) quale polo incaricato di curarne gli aspetti strategici e tecnologici²¹, nonché il rafforzamento dell'Osservatorio sulle tecnologie critiche, il cui compito è monitorare le tecnologie rilevanti per la difesa europea, valutarne i rischi, le dipendenze e le vulnerabilità, e contribuire alla definizione delle priorità tecnologiche e

¹⁸ L'ESA è un'organizzazione internazionale istituita con la Convenzione istitutiva di un'Agenzia spaziale europea del 30 maggio 1975. Operativa dallo stesso anno, è incaricata di definire e attuare il programma spaziale europeo. Ne fanno parte ventitré Stati membri (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna, Svezia, Svizzera, oltre ai più recenti Estonia, Ungheria e Slovenia), affiancati dal Canada quale Stato cooperante. A questi si aggiungono gli Stati associati (Cipro, Slovacchia, Lettonia e Lituania) e gli Stati con accordi di cooperazione (Bulgaria, Croazia e Malta). L'ESA mantiene un rapporto strutturato con l'UE attraverso l'Accordo Quadro ESA-Commissione europea del 2004, condividendo i due enti internazionali una strategia spaziale comune. Le sue attività comprendono l'esplorazione scientifica, lo sviluppo tecnologico, i servizi satellitari e il sostegno all'industria spaziale europea. L'ESA coopera con l'AED in virtù delle relazioni di lavoro nei settori in cui le attività spaziali presentano rilevanza per lo sviluppo delle capacità difensive richiamate dal considerando 7 della decisione 2015/1835.

¹⁹ L'OCCAR, istituita dal Trattato di Farnborough del 9 settembre 1998, è un'organizzazione internazionale, operativa dal 28 gennaio 2001, avente il compito di gestire i grandi programmi di sviluppo e di produzione collaborativa di armamenti per conto degli Stati membri, ovvero Belgio, Germania, Italia, Spagna, Regno Unito e Francia. A tali membri si affiancano quattordici *Non-Member Participating States* (Finlandia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Svezia, Turchia, Lussemburgo, Norvegia, Australia, Danimarca, Grecia, Portogallo, Romania e Cipro) e quattro osservatori (Australia, Giappone, Brasile e Commissione europea). L'art. 26, par. 2, della decisione 2015/1835 prevede che l'AED stabilisca assidue relazioni di lavoro con l'OCCAR.

²⁰ Comunicazione della Commissione del 28 giugno 2016, *Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea — Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte*, doc. 10715/16.

²¹ EDA, *Hub for EU Defence Innovation Established within EDA*, 17 maggio 2022.

industriali dell'UE²². La Bussola strategica ha altresì disposto lo sviluppo di un approccio strategico coordinato tra l'agenzia e la Commissione volto all'identificazione delle tecnologie critiche e l'allineamento delle priorità industriali, di ricerca e di *procurement*²³. Un passaggio ulteriore si è registrato nel 2024, con la seconda *Long-Term Review*, in esito alla quale i compiti dell'agenzia sono stati ulteriormente accresciuti: ai tre ambiti già previsti (capacità, ricerca e tecnologia, e base industriale) si sono aggiunti l'aggregazione della domanda nel *procurement* congiunto e il supporto alle politiche a favore delle forze armate degli Stati membri a livello dell'UE²⁴.

A partire dal marzo 2025, i compiti dell'agenzia sono stati riconsiderati dal Consiglio europeo, che si è riunito con una frequenza inedita al fine di seguire i lavori di attuazione di Prontezza 2030 e di dare gli impulsi necessari a garantirne lo scorrimento senza battute d'arresto²⁵. In tale contesto, già nel vertice del 6 marzo il Consiglio europeo aveva chiesto agli Stati membri di incrementare in modo rapido e significativo la spesa per la difesa e di intensificare il *procurement* congiunto, coinvolgendo l'AED nell'individuazione dei divari difensivi da colmare²⁶. Inoltre, la massima istituzione aveva dato avvio – incaricandone la Commissione e i legislatori – ai lavori relativi all'adozione degli strumenti atti a garantire il sostegno finanziario agli appalti congiunti²⁷.

Nell'ottobre 2025 il Consiglio europeo ha poi fornito un'indicazione di rilievo per la trasformazione dell'AED in chiave operativa, invitando a rafforzarla “affinché possa svolgere appieno il suo ruolo nel settore dello sviluppo, della ricerca e dell'acquisizione in materia di capacità di difesa”²⁸. Nella stessa sede è stata accolta la *Defence Readiness Roadmap 2030 (Roadmap 2030)*²⁹, che fissa la tabella di marcia per l'attuazione di Prontezza 2030 e riconosce all'agenzia un ruolo operativo nel raccordo tra gli Stati membri e gli strumenti finanziari approvati *medio tempore*³⁰. Parallelamente, alla fine

²² Bussola strategica, *cit.*, par. 47.

²³ Bussola strategica, *cit.*, parr. 46-47.

²⁴ Cfr. EDA, *EU Defence Ministers approve reinforced mandate for European Defence Agency*, 28 maggio 2024 e soprattutto EDA, *2024 Long-Term Rev.* (<https://eda.europa.eu>).

²⁵ Tra il 6 marzo 2025 e il 24 giugno 2026, il Consiglio europeo si è riunito sette volte formalmente e altrettante informalmente per discutere (anche) di Prontezza 2030. Rispetto alle conclusioni adottate, merita evidenziare un dato di natura formale, poiché riflette il carattere inedito di tale “attivismo”: il contenuto di molte delle conclusioni adottate oltrepassa la definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali, come prevede il diritto primario (cfr. art. 15, par. 1, art. 22, par. 1 e 26, par. 1, TUE), facendosi invece marcatamente operativo. È emblematica, ad esempio, la definizione operata dal Consiglio europeo del marzo 2025 delle nove aree di capacità prioritarie, accuratamente elencate (cfr. nota successiva).

²⁶ Conclusioni, EUCO 6/25, punto 6, lett. f) e j).

²⁷ *Infra*, § 4.2.

²⁸ Conclusioni, EUCO 18/25, punto 22.

²⁹ Commissione europea, Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio *Preservare la pace - Tabella di marcia sulla prontezza alla difesa per il 2030*, Bruxelles, 16 ottobre 2025, JOIN(2025). La tabella di marcia era stata richiesta dallo stesso Consiglio europeo nel giugno 2025 (Conclusioni, EUCO 12/25, punto 22).

³⁰ *Infra*, §§ 4.2. e 7.

del 2025 il Comitato direttivo ha esaminato una proposta di rafforzamento dell'AED, fornendo orientamenti per un'analisi approfondita da presentare ai Ministri della Difesa³¹. La proposta, articolata su cinque linee d'azione, ridefiniva il posizionamento dell'agenzia nella PSDC, configurandolo come organo principale di riferimento per lo sviluppo delle capacità difensive a livello dell'UE, così da contribuire ad allineare i programmi nazionali, indirizzare gli investimenti in modo più efficace e sostenere gli Stati membri nel raggiungimento delle priorità di difesa condivise³².

Infine, nell'anno in corso il Consiglio europeo è intervenuto in due occasioni. Nel vertice del 19 marzo 2026 ha delimitato il mandato dell'agenzia anche sotto il profilo temporale, invitandola "a ultimare, entro giugno 2026, i lavori per rafforzare il suo sostegno agli Stati membri nei settori dell'innovazione, dello sviluppo delle capacità, anche attraverso l'armonizzazione dei requisiti e l'aggregazione della domanda, e degli appalti comuni"³³. Invece, nel recente vertice del 18 e 19 giugno 2026, sul quale si tornerà, la massima istituzione ha accolto con favore le prime iniziative adottate nel quadro dell'AED per sostenere gli Stati membri nei settori dell'innovazione, dello sviluppo e dell'approvvigionamento delle capacità militari, assegnando all'agenzia il compito di monitorare l'attuazione di Prontezza 2030³⁴.

Ebbene, la decisione del Comitato direttivo del 12 maggio 2026 si colloca all'interno di questo *iter*, avviando concretamente la trasformazione dell'AED da strumento di promozione della cooperazione difensiva tra gli Stati membri a organo dell'UE di carattere spiccatamente operativo.

4. Verso la "nuova" Agenzia europea per la difesa

Sulla base dell'estensione del mandato dell'agenzia determinata dalla *Long-Term Review* del 2024, la decisione del 12 maggio 2026 stabilisce cinque linee d'azione mutuamente rafforzanti, destinate a configurare le attività che la "nuova" agenzia dovrà svolgere, al fine di contribuire all'attuazione di Prontezza 2030.

Tali linee d'azione sono organizzate e avviate secondo un approccio graduale, articolato in tre fasi, che si dispiegano lungo il triennio 2026-2028. La relativa scansione temporale – fase 1 nel 2026, fase 2 nel 2027, fase 3 nel 2028 – riprende e si coordina con le tappe della *Roadmap 2030*; un allineamento che, a nostro avviso, fornisce una chiara indicazione del carattere strumentale della trasformazione dell'AED rispetto all'obiettivo di sviluppare l'autonoma capacità difensiva dell'UE.

Prima di esaminare ciascuna delle linee d'azione, è opportuno precisare che la decisione del 12 maggio 2026 ha definito in modo compiuto solo parte della fase 1, in particolare quella destinata ad avviarsi nel secondo

³¹ EDA, *EU Member States consider expanding EDA's role in defence cooperation*, 2 dicembre 2025.

³² *Ibidem*. Si segnala che nel dicembre 2025 il Consiglio europeo prendeva atto dei lavori in corso per rafforzare l'agenzia (Conclusioni, EUCO 24/25, punto 16).

³³ Conclusioni, EUCO 1/26, punto 48, lett. d).

³⁴ Conclusioni, EUCO 8/26, punto 45, lett. i).

semestre del corrente anno e incentrata sul rafforzamento delle funzioni di innovazione e di sperimentazione, nonché sul potenziamento delle capacità acquisitive dell'agenzia, fino a prevederne una riorganizzazione interna. Le restanti linee d'azione della fase 1, come le fasi 2 e 3, saranno invece oggetto di successive decisioni del Comitato direttivo³⁵, che, allo stato dell'arte, non risultano ancora adottate.

4.1 Il potenziamento della ricerca, della tecnologia e dell'innovazione

La prima linea d'azione riguarda il potenziamento della ricerca, della tecnologia e dell'innovazione, ambito nel quale l'AED aveva già sviluppato un'infrastruttura operativa che la decisione del 12 maggio 2026 mira a portare a un livello qualitativamente superiore.

Già la Bussola strategica del marzo 2022 aveva prescritto l'istituzione dell'*Hub* HEDI all'interno dell'agenzia, realizzato nel maggio 2022³⁶. HEDI era stato concepito come una piattaforma di cooperazione per l'innovazione nella difesa tra gli Stati membri, capace di assicurare le opportune sinergie con la Commissione e la coerenza con le iniziative della NATO³⁷. Dopo una prima fase iniziale di avvio, nel 2025 HEDI è stato riconfigurato come piattaforma a carattere operativo³⁸, in grado di accelerare il passaggio dall'idea del prodotto difensivo alla sua progettazione cooperativa, alla realizzazione e sperimentazione, nonché allo sviluppo industriale.

Ebbene, la decisione del 12 maggio 2026 non si limita a proseguire lungo questa traiettoria, ma la istituzionalizza e la amplifica. Infatti, l'agenzia istituirà un Centro per l'innovazione della difesa, quale struttura che, superando la logica dell'*Hub*, diverrà permanente e gestirà il ciclo di vita delle soluzioni tecnologiche difensive, dalla sperimentazione al supporto agli Stati membri nella loro integrazione negli inventari militari, includendo gli aspetti relativi alla dottrina d'impiego (vale a dire, i principi e le procedure operative che disciplinano l'utilizzo dei mezzi militari), all'organizzazione e

³⁵ EDA, *Ministers of Defence pave the way for a stronger European Defence Agency*, 12 maggio 2026.

³⁶ EDA, *Hub for EU Defence Innovation Established within EDA*, 17 maggio 2022. Inoltre, cfr. eda.europa.eu/what-we-do/research-technology/hedi.

³⁷ In particolare, con il *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA). Si tratta di un programma della NATO che seleziona imprese innovative (soprattutto *start-up* e piccole e medie imprese) e le supporta nello sviluppo di tecnologie utili alla difesa, mettendo a disposizione finanziamenti, laboratori di prova, tutoraggio e accesso ai mercati della difesa dei Paesi alleati. Rispetto a HEDI, DIANA si distingue per il perimetro di riferimento (l'Alleanza atlantica anziché l'UE) e per il modello operativo, incentrato sulla selezione competitiva mediante bandi tematici. Ciò detto, il rapporto tra le due strutture è di complementarità, la quale comporta, da un lato, la necessità di un coordinamento atto a evitare duplicazioni e, dall'altro, l'opportunità per le imprese europee di accedere a una rete di sperimentazione e a mercati più ampi. Su DIANA, cfr. www.diana.nato.int.

³⁸ EDA, *HEDI 2.0. Advancing Defence Innovation from Idea to Capability*, 2026.

all'addestramento all'uso, nonché al dispiegamento effettivo in caso di necessità.

Nel complesso, questa linea d'azione segna un passaggio dalla logica dell'ideazione e sperimentazione, pur strutturate, all'avvio di un ciclo permanente di sviluppo delle capacità difensive nel quadro dell'AED, in piena coerenza con quanto prevede la *Roadmap 2030* in ordine alla trasformazione della difesa e al lancio di iniziative volte a favorire l'emersione di nuovi attori tecnologici europei (in particolare, piccole e medie imprese e *start-up*) nel settore della difesa europea³⁹.

4.2 Gli appalti congiunti della difesa

La seconda linea d'azione riguarda l'istituzione di una struttura dedicata al *procurement* collaborativo – dunque alla conduzione di appalti congiunti della difesa – che non solo rappresenta la novità più significativa, ma potenzialmente anche la più incisiva in termini di impatto operativo. È su questo terreno che risulta più diretto il collegamento tra, da una parte, la decisione del 12 maggio scorso e, dall'altra, Prontezza 2030 unitamente agli strumenti introdotti per finanziare il l'approvvigionamento militare e alla *Roadmap 2030*.

Finora l'agenzia ha svolto un ruolo di facilitazione nel *procurement* – aggregazione della domanda, armonizzazione dei requisiti, messa in contatto tra autorità nazionali della difesa per l'individuazione di esigenze comuni e di opportunità di cooperazione⁴⁰ – poiché non disponeva di una struttura dedicata alla gestione diretta di procedure congiunte di acquisizione di beni e servizi militari. La decisione del 12 maggio 2026 prevede, invece, l'istituzione di un *Centre for Collaborative Defence Procurement* (Centro per il *procurement*), che consentirà all'agenzia di gestire direttamente, coordinatamente e simultaneamente più procedure di approvvigionamento. La struttura sarà complementare alle agenzie nazionali di *procurement* e ad altre organizzazioni internazionali, *in primis* l'OCCAR, che già si occupa di approvvigionamento militare per conto degli Stati membri e degli Stati partecipanti “non membri”, molti dei quali parti dell'UE⁴¹. Per un primo periodo, il Centro per il *procurement* si occuperà di servizi e di equipaggiamento *off-the-shelf* – dunque, di prodotti già disponibili sul mercato – che, nel quadro del *procurement* militare, rappresentano i segmenti meno problematici, lasciando all'OCCAR e alle agenzie nazionali le acquisizioni più complesse. Questa perimetrazione dell'operatività del Centro per il *procurement* ridurrà il rischio di sovrapposizioni e attenuerà le resistenze degli Stati membri, ancora tendenzialmente gelosi delle proprie prerogative in materia di armamenti, senza ipotecare eventuali sviluppi. Infatti, nella pratica, non sono sempre netti i confini tra le forniture *off-the-shelf* e i prodotti militari da sviluppare, poiché le esigenze operative possono ben richiedere degli adattamenti tecnologici su prodotti standardizzati. Non

³⁹ *Roadmap 2030*, cit., 12 ss.

⁴⁰ Nel 2025 la piattaforma contava oltre 400 progetti e 50 “bisogni capacitativi” identificati. Cfr. EDA, *Annual Report 2025*, 15 aprile 2026, 2 ss.

⁴¹ *Supra*, nota 19.

è, quindi, escluso che tale area grigia degli appalti della difesa determini un'estensione *de facto* del mandato assegnato al Centro per il *procurement*.

Questa linea d'azione è quella che più chiaramente inserisce la “nuova” AED nel percorso delineato da Prontezza 2030, con particolare riguardo all'obiettivo di colmare in tempi rapidi le lacune difensive dell'UE. In tale prospettiva, assume rilievo l'obiettivo, previsto dalla *Roadmap* 2030, di organizzare almeno il 40% degli appalti in forma congiunta entro la fine del 2027, poiché conferma la centralità attribuita al *procurement* militare collaborativo⁴².

In tale contesto, l'agenzia è destinata ad assumere il ruolo di stazione appaltante di una parte significativa degli approvvigionamenti militari nell'UE, esercitando la responsabilità diretta sulle procedure amministrative e contrattuali e, conseguentemente, sugli aspetti giuridici connessi al loro svolgimento. In prospettiva, qualora agli appalti congiunti fosse applicato il quadro normativo vigente, le procedure di gara condotte dall'AED sarebbero disciplinate dal regolamento finanziario dell'Unione⁴³, cui la decisione 2016/1353, che detta le norme finanziarie applicabili all'agenzia, fa espresso rinvio per l'aggiudicazione degli appalti⁴⁴.

Inoltre, stante l'aumento del numero e del valore delle procedure, e la crescente competizione tra gli operatori del settore della difesa, è prevedibile un incremento del contenzioso⁴⁵, rispetto al quale pare delinearsi un duplice regime giuridico.

Da una parte, l'art. 29 della decisione 2015/1835 disciplina la responsabilità contrattuale dell'AED, stabilendo che essa è regolata dalla legge applicabile al contratto e che la Corte di giustizia dell'Unione può essere investita delle relative controversie in virtù di eventuali clausole compromissorie in esso contenute. Tale disposizione opererà nella fase esecutiva del contratto, disciplinando la responsabilità dell'agenzia nei confronti dell'aggiudicatario (ad es., il mancato pagamento nei termini previsti). Fase nella quale, però, potranno emergere anche delle contestazioni a carico dell'aggiudicatario, relative all'esecuzione delle prestazioni contrattuali (ad es., la conformità della fornitura), la cui disciplina è rimessa alle previsioni del contratto e alla legge a esso applicabile.

Dall'altra, rispetto all'impugnazione delle decisioni di aggiudicazione da parte degli operatori esclusi, va segnalato il caso deciso dal Tribunale il 1° luglio 2026⁴⁶, riguardante un appalto attribuito nel 2023 dall'agenzia, per

⁴² *Roadmap* 2030, 8.

⁴³ Regolamento 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, in GU L 193/2018.

⁴⁴ Cfr. art. 33 della decisione 2016/1353 del Consiglio, del 4 agosto 2016, sulle norme finanziarie dell'Agenzia europea per la difesa e che abroga la decisione 2007/643/PESC, in GU L 219/2016.

⁴⁵ L'AED era già stata convenuta dinanzi alla Corte di giustizia nel quadro del contenzioso in materia di personale. Si vedano, ad esempio, la causa T-632/20, *OG c. Agenzia europea per la difesa*, sentenza del Tribunale del 1° giugno 2022, nonché la causa pendente T-146/26, *BT c. Agenzia europea per la difesa*, proposta il 27 febbraio 2026.

⁴⁶ Causa T-105/24, *Airbus Defence and Space e Marlink Events c. Agenzia europea per la difesa*, sentenza del Tribunale del 1° luglio 2026. Per commento *in itinere* della causa, cfr. G. Butler, *The High Representative as New Actor before the Court of Justice of the*

conto terzi, avente per oggetto la fornitura di servizi satellitari. Due società partecipanti alla gara avevano contestato *ex art.* 263 TFUE le decisioni dell'AED di rigettare la loro offerta e di aggiudicare l'appalto a un diverso operatore, deducendo plurime censure e chiedendo il risarcimento dei danni *ex art.* 268 TFUE. Il Tribunale ha accolto il ricorso, annullando le decisioni dell'agenzia e condannandola a risarcire le ricorrenti per perdita di *chance*. In estrema sintesi, esso ha accertato che l'agenzia ha violato l'obbligo di motivazione, ha accettato un'offerta non conforme alle specifiche tecniche e ha altresì consentito all'aggiudicataria di integrare la propria offerta oltre il termine previsto dal bando. Sebbene non riguardi un appalto del *procurement* congiunto, la sentenza è di nostro diretto interesse, poiché, oltre a confermare che il regime giuridico applicabile alle gare condotte dall'AED è dettato dal regolamento finanziario dell'Unione⁴⁷, chiarisce per la prima volta, in sede giurisdizionale, che le relative violazioni sono idonee a fondare la responsabilità extracontrattuale dell'UE ai sensi dell'art. 340, co. 2, TFUE.

Parallelamente, va segnalato che l'attività del futuro Centro per il *procurement* si inserirà in un contesto normativo in piena evoluzione. Infatti, il *Defence Readiness Omnibus*, adottato dalla Commissione il 17 giugno 2025, mira a introdurre alcune modifiche puntuali alla direttiva 2009/81/CE sugli appalti nei settori della difesa⁴⁸, al fine di semplificare le procedure, ridurre gli oneri amministrativi e conferire maggiore flessibilità alle procedure di approvvigionamento congiunte tra almeno tre Stati membri⁴⁹. A questa novella seguirà un secondo pacchetto di modifiche, poiché da pochi mesi la Commissione ha concluso la consultazione pubblica sulla revisione organica di detta direttiva, il cui contenuto affrontava questioni strutturali come la frammentazione degli appalti, la lentezza delle procedure, la trasparenza limitata e gli incentivi insufficienti al *procurement* congiunto⁵⁰. È vero che la

European Union, in F. Hofmeister, L. Havas (eds), *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy as a Legal Actor*, Leiden, 2025, 41 ss.

⁴⁷ Causa T-105/24, sentenza, § 44.

⁴⁸ 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 (Testo rilevante ai fini del SEE), in GU L 216/2009.

⁴⁹ Commissione europea, *Defence Readiness Omnibus*, COM(2025) 820 final, 17 giugno 2025. Lo stato dell'arte è disponibile al link <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-readiness-omnibusen>.

⁵⁰ La revisione organica della direttiva 2009/81/CE è stata preceduta da una consultazione pubblica lanciata il 24 novembre 2025 e terminata il 17 febbraio 2026 (iniziativa n. 15753). Gli esiti sono disponibili *on line* (cfr. il portale *Have Your Say*: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15753-Defence-simplifying-EU-rules-for-defence-and-sensitive-security-procurement_en) e saranno utilizzati dalla Commissione per la predisposizione di un'iniziativa legislativa. Tra i contributi presentati, si segnala quello del Dipartimento della Difesa americano, nel quale si definisce "sbagliata" un'eventuale linea protezionista europea e avverte che, qualora sia adottata, sarà limitato l'accesso delle imprese europee al mercato americano. In proposito, cfr. Consiglio dell'Unione europea, comunicato stampa *Industria della difesa: il Consiglio concorda una posizione sul pacchetto di semplificazione inteso a rafforzare*

direttiva 2009/81/CE non disciplina il regime giuridico applicabile al *procurement* collaborativo, ma è comunque destinata a incidere sull'operatività del Centro per il *procurement*, poiché la semplificazione prevista potrà facilitare la partecipazione degli Stati membri ai programmi congiunti di approvvigionamento, ridurre gli ostacoli amministrativi e aumentare la domanda aggregata gestita dall'AED.

In tale direzione, si consideri che, nella gestione del *procurement* congiunto, la “nuova” AED darà séguito all'apertura di liquidità a favore degli appalti militari, accesa in attuazione di Prontezza 2030⁵¹. Ci si riferisce al regolamento SAFE, che istituisce uno strumento in grado di erogare, su richiesta degli Stati membri, prestiti a tassi agevolati e a lunga scadenza da destinare ad appalti comuni e a progetti congiunti in materia di difesa⁵², nonché all'attivazione della clausola di salvaguardia nel quadro del Patto di stabilità e crescita, che assegnerà agli Stati membri aderenti una flessibilità di bilancio a favore della difesa per un massimo dell'1,5% del PIL per quattro anni, eventualmente prorogabili⁵³. Inoltre, vanno rammentate le altre leve finanziarie apprestate a favore della difesa: il programma EDIP, volto a rafforzare la competitività e la prontezza dell'industria europea della difesa

l'industria e la prontezza dell'Europa nel settore della difesa, 26 novembre 2025 e altresì *Gli Usa minacciano ritorsioni contro la Ue per clausole “Buy European”*, 20 febbraio 2026, in www.ilsole24ore.com.

⁵¹ A parte il regolamento (UE) 2023/2418 sul programma EDIRPA e sul programma EDIP che l'ha assorbito (sui quali si rinvia alla nota 54), le altre leve finanziarie istituite in ambito TFUE a favore della difesa non riguardavano, né riguardano, il sostegno diretto al *procurement* militare. Trattasi del regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, in GUUE L 170/2021, del regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014, in GUUE L 249/ 2021 e dell'oramai superato (dal programma EDIP) regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP), in GUUE L 185/2023.

⁵² Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, in GUUE L del 28.5.2025. Inoltre, *infra*, § 7. Si segnala che il regolamento è stato impugnato dal Parlamento (C-560/25, *Parlamento c. Consiglio*, in GU C 2025/5209), al fine di chiederne l'annullamento sulla base di due motivi. In primo luogo, è contestata la base giuridica nell'art. 122 TFUE, poiché non ricorrerebbero le condizioni di urgenza che ne costituiscono il presupposto. Ad avviso del Parlamento, il contenuto del regolamento attiene allo sviluppo della politica industriale dell'UE nel settore della difesa, e dovrebbe pertanto fondarsi sull'art. 173 TFUE, che prevede l'adozione di misure di sostegno agli Stati membri secondo la procedura di codecisione, dunque con la partecipazione del Parlamento in sede deliberante. L'istituzione ricorrente domanda, comunque, che gli effetti del regolamento SAFE siano mantenuti fino alla sostituzione con un atto fondato su una base giuridica adeguata. Quanto al secondo motivo, si contesta l'insufficienza della motivazione del regolamento, con particolare riguardo ai presupposti richiesti dall'art. 122 TFUE. Su tali aspetti, cfr. per tutti G. Rugani, *La solidarietà dell'art. 122 TFUE come base giuridica per il Regolamento SAFE nell'ambito di ReArm Europe/Readiness 2030: un eccessivo ricorso a una logica emergenziale?*, in questa *Rivista*, jan. 2026, 2369 ss.

⁵³ Cfr. il link <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/national-escape-clause-for-defence-expenditure-nec/> e *infra*, § 7.

attraverso l'erogazione di sovvenzioni a carico del bilancio dell'UE, anche nel *procurement* collaborativo della difesa⁵⁴; i finanziamenti della Banca europea degli investimenti⁵⁵; la maggiore liquidità derivante dalla revisione della politica di coesione europea⁵⁶; e, per concludere, la mobilitazione del capitale privato derivante dall'avvio (quando sarà) dell'Unione per il risparmio⁵⁷.

4.3 Lo sviluppo delle capacità difensive europee

La terza linea d'azione mira all'ulteriore rafforzamento del ruolo dell'AED nello sviluppo delle capacità difensive a livello europeo, ambito nel quale l'agenzia vanta la maggiore esperienza, avendo dato vita, come si è

⁵⁴ Regolamento (UE) 2025/2643 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2025, che istituisce il Programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa («regolamento EDIP»), GU L, 2025/2643. Il regolamento sostiene anche il *procurement* congiunto della difesa, poiché assorbe il regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), GU L, 2023/2418, la cui operatività è terminata il 31 dicembre 2025.

⁵⁵ È previsto che la Banca europea per gli investimenti (BEI) aumenti i finanziamenti a favore degli investimenti per la difesa, come era avvenuto negli scorsi anni. Tale primo coinvolgimento verrà però convertito in «un obiettivo specifico di politica pubblica trasversale che contribuisca alla pace e alla sicurezza dell'Europa, assegnandogli una dotazione finanziaria e di capitale ambiziosa» (Prontezza 2030, 20), assumendo un carattere strutturale e, soprattutto, aderente alla PSDC. Pertanto, è attraverso l'espansione delle attività della BEI che si intende coinvolgere in modo sistematico tale organismo nello sforzo finanziario in corso per sostenere lo sviluppo della difesa europea. A tal fine, già il 21 marzo 2025 il Consiglio di amministrazione ha provveduto alla revisione dei criteri di ammissibilità ai finanziamenti da essa concessi, al fine di consentire ai progetti riguardanti la difesa comune di accedervi. Finanziamenti che, in linea con Prontezza 2030, nel giugno 2025 sono stati triplicati e hanno raggiunto il considerevole importo di oltre 3 miliardi di euro (cfr. *Bei da record, per il 2025 fino a 3,5 miliardi di euro nella difesa*, in *Eunews*, 20 giugno 2025). Sulla banca, cfr. estesamente C. Pesce, *La Banca europea per gli investimenti. La sua attività alla luce dei principi e dei valori dell'Unione*, Napoli, 2025.

⁵⁶ Si prevede di reperire ulteriori risorse per la difesa a valere sul bilancio dell'UE nel quadro della revisione della politica regionale e di coesione dell'UE, con particolare riguardo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, ai quali saranno associate nuove priorità, tra cui il sostegno all'industria militare. Tale riallocazione di quote dei fondi strutturali potrà essere decisa dagli Stati membri nel quadro di una flessibilità concessa nel decidere come impiegare i fondi strutturali nel quadro della programmazione 2021-2027, potendo destinarli, anche al rafforzamento della difesa, con particolare riguardo alla mobilità militare. In senso critico, cfr. A. Somma, *Il riarmo dell'Europa (editoriale)*, in *DPCE*, 2, 2025, V ss.

⁵⁷ L'Unione del risparmio e degli investimenti è un'iniziativa presentata dalla Commissione europea contestualmente a Prontezza 2030, che prevede, nel quadro della competenza dell'UE sui servizi finanziari, di affiancare i capitali privati al sistema bancario, al fine di colmare il fabbisogno di credito delle piccole e medie imprese (PMI) e delle imprese innovative impegnate anche in ambito difensivo. Cfr. Commissione europea, *Strategia sull'Unione del risparmio e degli investimenti: migliorare le opportunità finanziarie per i cittadini e le imprese dell'UE*, Brussels, 19 marzo 2025.

accennato⁵⁸, al *Capability Development Plan* e alla procedura CARD, e avendo altresì supportato l'attuazione della PESCO. Su tali strumenti e procedure, nella cui traiettoria operativa si innesta la linea d'azione in esame, è ora possibile tornare.

Innanzitutto, merita ricordare che il *Capability Development Plan* è lo strumento di pianificazione mediante il quale l'agenzia individua, nel breve, medio e lungo periodo, le capacità militari di cui gli Stati membri avranno bisogno e le priorità comuni su cui è conveniente cooperare. Elaborato per la prima volta nel 2008, e sottoposto a revisione periodica⁵⁹, ad oggi individua ventidue priorità distribuite su cinque domini militari (terrestre, aereo, marittimo, spaziale e cibernetico) e otto relative a facilitatori strategici e moltiplicatori di forza (es., le infrastrutture per facilitare la mobilità militare)⁶⁰. Si tratta di indicazioni rilevanti per lo sviluppo progressivo e coerente dell'autonoma capacità difensiva europea, poiché sia le altre iniziative della PSDC in materia (es., la PESCO) sia le citate leve finanziarie accordano uno *status* privilegiato a tali priorità, soprattutto in termini di accesso ai finanziamenti. Di recente, la *Roadmap 2030* ha precisato il contenuto del vigente *Capability Development Plan*, che risale al 2023, introducendo le cd. *capability coalitions*, cioè gruppi di Stati membri⁶¹ incaricati di dare sviluppo a ciascuna delle nove aree di capacità prioritarie definite dal Consiglio europeo del 6 marzo 2025⁶², e prevedendo, per ciascuna area, tappe temporali per la realizzazione degli obiettivi prefissati⁶³.

Per quanto riguarda CARD, si rammenta che mediante tale procedura l'AED monitora l'andamento delle spese militari nazionali e fornisce indicazioni per l'allineamento dei bilanci della difesa e per la loro convergenza verso scelte di spesa funzionali allo sviluppo della PSDC⁶⁴. Avviata per la prima volta nel 2017, e giunta al IV ciclo, la procedura in corso sarà completata entro la fine dell'anno e fornirà un contributo determinante agli sviluppi nel settore della difesa. Infatti, nel novembre 2026, l'agenzia adotterà le raccomandazioni politiche finali, che confluiranno nel rapporto CARD e costituiranno il riferimento per le future decisioni sulle priorità di

⁵⁸ *Supra*, § 2.

⁵⁹ Sul *Capability Development Plan* e sulle relative vicende, cfr. <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>.

⁶⁰ EDA, *The 2023 EU Capability Development Priorities* (disponibile on line: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/qu-03-23-421-en-n-web.pdf>).

⁶¹ La tabella di marcia prevede che le *capability coalitions* siano operative entro l'inizio del 2026, che i dati sulla capacità industriale siano raccolti entro metà 2026, che i progetti siano avviati nella prima metà del 2026, che il 40% del procurement sia congiunto entro il 2027 e, infine, che i contratti stipulati per colmare le lacune nelle capacità difensive siano conclusi entro il 2028. Cfr. *Roadmap 2030*, cit., 8.

⁶² Le nove aree in questione sono le seguenti: difesa aerea e missilistica integrata; droni e contromisure anti-drone; mobilità militare; artiglieria; munizioni; sistemi d'informazione e intelligenza artificiale; capacità di combattimento terrestre; capacità navali e aeree; facilitatori strategici. Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 6 marzo 2025 (EUCO 6/25), punto 3, lett. a).

⁶³ *Roadmap 2030*, 3 ss.

⁶⁴ Cfr. J. Domecq, *Coherence and focus on capability priorities: why EDA's role in CARD, PESCO and EDF matters*, Real Instituto Elcano, 54/2018. *Infra*, § 4.3.

investimento congiunto, inclusi i progetti PESCO e le altre iniziative in materia di difesa.

Infine, la linea d'azione qui considerata rafforza il ruolo dell'agenzia nel supporto alla PESCO, cornice giuridica nella quale gruppi di Stati membri realizzano obiettivi concreti di sviluppo delle capacità difensive⁶⁵. Poiché l'AED fornisce supporto tecnico e analitico ai gruppi di Stati membri impegnati negli oltre settanta progetti PESCO⁶⁶, contribuendo all'armonizzazione dei requisiti e all'identificazione delle opportunità di cooperazione, il suo rafforzamento è senz'altro funzionale a garantire la maggiore efficacia di tale forma di cooperazione propria della PSDC. Ciò vale in particolare nella fase attuale, in cui la *Roadmap 2030* richiede un'accelerazione nel completamento del progetto "Mobilità militare", di risalente avvio, il cui fine è creare un'area di agile circolazione delle forze e capacità militari (la cd. "Schengen militare")⁶⁷.

4.4 Il rafforzamento delle relazioni esterne

La quarta linea d'azione riguarda il rafforzamento della dimensione esterna dell'agenzia, con riguardo ai partenariati esistenti e potenziali con Paesi terzi e organizzazioni internazionali, nonché al suo ruolo di supporto agli Stati membri e, nel complesso, all'Unione.

L'agenzia ha sviluppato nel corso degli anni una rete di relazioni strutturate con Stati terzi attraverso la conclusione di accordi amministrativi, previsti dall'art. 26 della decisione 2015/1835 e approvati dal Comitato direttivo. Nella prassi, tra il 2006 e il 2023, l'agenzia ha stipulato detti accordi con la Norvegia, la Svizzera, la Serbia, l'Ucraina, gli Stati Uniti, nonché con l'ESA e l'OCCAR⁶⁸. Inoltre, l'AED coopera *pro quota* con l'Alleanza atlantica nel quadro della Dichiarazione congiunta UE-NATO del 2023⁶⁹.

1053

⁶⁵ *Infra*, § 2.

⁶⁶ L'elenco completo dei progetti PESCO è disponibile al link <https://www.pesco.europa.eu/#projects>.

⁶⁷ *Roadmap 2030*, 17. Il progetto in questione, ad ampissima adesione (vi aderiscono i 26 Stati membri partecipanti alla PESCO e 3 Stati terzi, ovvero la Norvegia, il Canada e gli USA), ha lo scopo di standardizzare le procedure di spostamento delle forze militari tra gli Stati partecipanti, così da mobilitare rapidamente le capacità militari all'interno e all'esterno dell'UE, anche a fini difensivi. Tale progetto è stato avviato nel 2017 (e ancor prima in sede NATO) ed è ancora oggi in fase di svolgimento, nonostante il completamento sia stato più volte sollecitato, soprattutto dopo lo scoppio della guerra in Ucraina. Cfr. <https://www.pesco.europa.eu/project/military-mobility/>.

⁶⁸ Tali accordi sono disponibili al link <https://eda.europa.eu/who-we-are/third-parties>.

⁶⁹ Le relazioni collaborative tra l'UE e la NATO precedono l'istituzione dell'AED e sono state formalizzate nel *Berlin Plus Agreement* del 16 dicembre 2002, i cui contenuti sono stati aggiornati periodicamente, da ultimo con citata *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation* del 10 gennaio 2023. Peraltro, i due enti hanno stabilito, in linea con la Bussola strategica e con il *Concetto strategico NATO 2022*, di sviluppare ulteriormente la *partnership*, al fine di affrontare congiuntamente e più efficacemente la maggiore aggressività registrata nella comunità internazionale. In proposito, cfr. S. Blockmans, S. Coban, H. Suzen, F. Yilmaz, *North Atlantic Treaty Organization (NATO). Reinforcing*

Ciò precisato, il riferimento contenuto nella decisione del 12 maggio 2026 ai partenariati potenziali segnala la volontà di estendere il perimetro delle relazioni esterne dell'agenzia. Il contesto attuale è, però, diverso da quello in cui furono stipulati i precedenti accordi amministrativi. Infatti, il regolamento SAFE ha aperto la possibilità di partecipare al *procurement* congiunto anche a terze parti, così ampliando la platea dei beneficiari dei prestiti a tasso agevolato oltre la *membership* dell'UE. Ne beneficiano l'Ucraina, i tre Paesi dello Spazio economico europeo⁷⁰, i candidati all'adesione e i candidati potenziali. A questi Paesi vanno aggiunti anche il Canada e, in prospettiva, il Regno Unito e, forse, la Turchia. Con il primo Stato terzo, peraltro non europeo, è stato concluso – e applicato in via provvisoria – un accordo bilaterale ai fini della partecipazione a SAFE⁷¹, con il Regno Unito sono stati avviati i negoziati per un accordo analogo⁷², mentre per la Turchia se ne sta valutando l'eventuale apertura⁷³.

In questo scenario di cooperazione allargata, la “nuova” agenzia potrà assumere un ruolo rilevante, costituendo il punto di raccordo tra l'UE e gli Stati terzi che parteciperanno al *procurement* europeo e che si avvarranno delle leve finanziarie apprestate dall'UE a favore della difesa. L'AED potrà così ampliare ulteriormente le proprie relazioni esterne sotto il profilo quantitativo e qualitativo, poiché non solo aumenteranno i *partner*, ma la cooperazione con essi instaurata avrà un contenuto più strutturato e operativo. In tale direzione, sarà verosimilmente necessario procedere alla stipula di una nuova generazione di accordi amministrativi, rivedendo il contenuto dei precedenti alla luce delle esigenze dettate dall'attuale e più stretta cooperazione.

Anche questa linea d'azione è proiettata alla realizzazione degli obiettivi previsti dai documenti programmatici dell'UE in materia di difesa. Infatti, non solo la Bussola strategica del 2022 prevedeva l'incremento della cooperazione in materia tra l'UE e i suoi *partner* (Stati terzi e organizzazioni internazionali)⁷⁴, ma tale obiettivo è stato confermato e corroborato da

EU-NATO cooperation – walking the talk?, in R. A. Wessel, J. Odermatt (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham-Northampton, 2019, p. 411 ss., nonché, più di recente, A. Duff, *NATO and the European Union: Bridging the gap*, European Policy Centre, Brussels, 13 May 2024.

⁷⁰ Si rammenta che lo Spazio economico europeo (SEE) è stato istituito nel 1994, col fine di estendere l'applicazione del diritto dell'Unione relativo al mercato interno ai paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA). Dell'EFTA sono parti la Norvegia, l'Islanda, il Liechtenstein e la Svizzera, ma quest'ultimo Stato non è parte del SEE.

⁷¹ Cfr. decisione (UE) 2026/444 del Consiglio, dell'11 febbraio 2026, relativa alla firma e all'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo tra l'Unione europea e il Canada che stabilisce le condizioni per la partecipazione di soggetti giuridici canadesi e di prodotti originari del Canada ad appalti nell'ambito dello strumento SAFE, in GU L, 2026/444.

⁷² Consiglio dell'Unione europea, *Defence investment: Council authorises negotiations with UK and Canada on their participation in SAFE*, 18 settembre 2025.

⁷³ Cfr. R. Momtaz, *Taking the Pulse: Should “Buy European” in Defense Spending Include the UK and Turkey?*, Canergie Europe, Brussels, 20 March 2025.

⁷⁴ Bussola strategica, cap. V (“Partner”), 39 ss. Rispetto ai *partner* multilaterali, l'UE intende rafforzare il (da tempo avviato) partenariato con l'ONU, con la NATO, con l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, con l'UA e l'ASEAN.

Prontezza 2030⁷⁵, nonché precisato dal regolamento SAFE con riguardo alla previsione dei “partenariati bilaterali di sicurezza e difesa” quale preconditione per la partecipazione degli Stati terzi al *procurement* congiunto⁷⁶.

4.5 Le misure trasversali

L’ultima linea d’azione riguarda l’attuazione delle misure organizzative trasversali necessarie a rendere l’agenzia pronta ad assolvere all’incremento di compiti previsto dalla decisione del 12 maggio 2026. In sostanza, tali misure costituiscono il presupposto organizzativo per l’effettiva realizzazione delle prime quattro linee d’azione.

Considerato che l’agenzia conta attualmente un organico ridotto, la fase 1 prevede una riorganizzazione interna e un incremento delle unità di personale del 25% circa entro la fine del 2026⁷⁷. Si tratta di un dato positivo, ma forse non sufficiente se commisurato all’ampiezza delle funzioni della “nuova” agenzia, che richiederebbero un rafforzamento strutturale più consistente. Infatti, l’organizzazione interna dovrà passare da una struttura calibrata su compiti di facilitazione e di supporto a un assetto organizzativo capace dell’operatività richiesta dalle attività rientranti nei settori dell’innovazione e del *procurement* militare, peraltro secondo la scala prescritta da Prontezza 2030 e la rigorosa tempistica indicata dalla *Roadmap 2030*.

Alla luce della possibile insufficienza del previsto incremento di personale, resta da verificare se il Comitato direttivo provvederà a una revisione *in itinere* di tale potenziamento organizzativo, al fine di allinearne la capacità amministrativa ai nuovi e impegnativi compiti che la decisione del 12 maggio 2026 assegna all’agenzia.

1055

5. Il fondamento della decisione del 12 maggio 2026 e il nuovo assetto dell’AED

Dall’esame delle cinque linee d’azione emerge che la decisione del 12 maggio 2026 incide in modo particolarmente significativo sull’operatività dell’agenzia, tanto da sollevare il tema della sufficienza della base giuridica rispetto alla *magnitudo* della trasformazione prevista. Occorre, dunque, comprendere se un atto quale la decisione in esame possa fondare un mutamento di tale portata, o se, al contrario, sarebbe stato necessario un

L’incremento del dialogo e della cooperazione è però fissato anche per i partenariati bilaterali “su misura”, cioè con singoli Stati terzi geograficamente e assiologicamente vicini all’UE. In dottrina, cfr. J.J. Anderson, *European Defence Partnerships*, European Union Institute for Security Studies, Luxembourg, 2023.

⁷⁵ Prontezza 2030, 11 ss.

⁷⁶ Cfr. il regolamento SAFE (*supra*, nota 51), considerando 30.

⁷⁷ Peraltro, il Capo Esecutivo dell’agenzia ha anticipato la tempistica prevista, avendo dichiarato l’obiettivo di lanciare l’“EDA 2.0” entro settembre 2026. Cfr. *EDA 2.0 is on the way, the engine for a truly integrated European defense*, in *Ansa*, 13 May 2026.

intervento del Consiglio ai sensi dell'art. 45, par. 2, TUE a modifica della decisione 2015/1835.

A tal fine, occorre preliminarmente ricostruire il quadro normativo nel quale si iscrive la decisione del 12 maggio 2026. Ai sensi dell'art. 9 della decisione 2015/1835, atto della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) fondato sugli artt. 42 e 45 TUE, le decisioni del Comitato direttivo hanno natura di atti interni dell'AED. Tale è la decisione del 12 maggio 2026, la quale presenta un duplice contenuto: un ampliamento operativo delle attività dell'agenzia e la previsione di alcuni conseguenti mutamenti organizzativi. L'ampliamento operativo non è espressamente previsto tra le competenze del Comitato direttivo, salvo ricondurlo alla clausola residuale di cui al par. 1, lett. r) dell'art. 9, che attribuisce al Comitato la facoltà di adottare "tutte le altre pertinenti decisioni relative all'assolvimento della missione dell'Agenzia". Quanto ai profili organizzativi, la competenza è posta in capo all'Alto Rappresentante quale Capo dell'AED, che decide con l'assenso del Comitato direttivo⁷⁸.

Restando sull'ampliamento operativo dell'agenzia, di maggior rilevanza ai nostri fini, riteniamo che tale clausola sia idonea a fondarne la previsione. Infatti, è ben vero che i compiti dell'AED sono definiti dagli artt. 42, par. 3, e 45, par. 1, TUE e precisati dall'art. 5 della decisione 2015/1835, ma essi sono formulati in termini tali da renderli suscettibili di ulteriori declinazioni operative. Ad esempio, si prenda l'art. 45, par. 1, lett. b), TUE⁷⁹, che attribuisce all'AED il compito di promuovere l'armonizzazione delle esigenze operative e l'adozione di metodi di acquisizione efficienti e compatibili. In proposito, l'art. 5, par. 3, lett. b), della decisione 2015/1835 ne offre una specificazione operativa, articolando tale funzione in attività di coordinamento dei requisiti militari ai fini dell'approvvigionamento, di diffusione delle buone pratiche e di definizione delle priorità finanziarie. In questo quadro, la prevista nuova competenza dell'AED in materia di *procurement* militare congiunto può ben essere ricondotta a un'ulteriore precisazione operativa del compito previsto dal diritto primario e precisato, in prima istanza, dal diritto derivato. Ne deriva che la decisione del 12 maggio 2026 non attribuisce nuovi compiti all'agenzia – operazione che, se disposta, avrebbe richiesto quantomeno una modifica dell'art. 5 della decisione 2015/1835 – ma approfondisce il dettaglio operativo di quelli già esistenti, intervenendo all'interno del perimetro funzionale delineato dalle fonti normative di rango superiore. Tale lettura pare trovare conferma nella prassi, posto che la decisione 2015/1835 non è mai stata modificata dalla sua adozione e che, dunque, sia le *Long-Term Review* del 2016 e del 2024, sia le prescrizioni della Bussola strategica del 2022 hanno ampliato l'operatività dell'AED restando nell'ambito di detto quadro statutario⁸⁰.

⁷⁸ Cfr. art. 7, par. 2, e art. 9, par. 1, lett. p) della decisione 2015/1835.

⁷⁹ Il quale riprende la formula, piuttosto succinta, *ex art.* 42, par. 3, TUE, secondo il quale l'AED "individua le esigenze operative".

⁸⁰ Ad esempio, la *Long-Term Review* del 2024 conferma espressamente di operare "in full respect of the EDA Council Decision" (cfr. EDA, *2024 Long-Term Review of the European Defence Agency*, 28 maggio 2024, p. 8) e, analogamente, l'istituzione dell'HEDI, prevista dalla Bussola strategica del 2022, è stata disposta dal Comitato direttivo senza

Questa conclusione è altresì rafforzata dal contesto politico-istituzionale nel quale la decisione *de qua* è stata adottata. A partire dalla Bussola strategica del 2022, e ancor più dal marzo 2025, il Consiglio europeo ha dato avvio⁸¹ a un percorso istituzionale volto allo sviluppo di una capacità difensiva autonoma dell'UE, sostenuto da leve finanziarie, iniziative industriali e forme strutturate di cooperazione tra gli Stati membri. La *ratio* della decisione in esame si inserisce, dunque, nel solco dell'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di sviluppare un'autonoma capacità difensiva dell'UE, il cui conseguimento richiede il contributo di un organo dotato della necessaria capacità operativa. In questa prospettiva, la decisione del 12 maggio 2026, letta alla luce dei suoi presupposti istituzionali e normativi, provvede a una trasformazione dell'AED che – come si è anticipato⁸² – configura un'operatività concepita in ottica funzionale all'attuazione di Prontezza 2030.

Va inoltre tenuta in considerazione la componente politica della decisione in esame. Infatti, l'AED è l'unica agenzia dell'UE il cui organo decisionale si riunisce a livello ministeriale, circostanza che conferisce alle sue deliberazioni un chiaro peso politico. Le modalità decisionali previste dall'art. 9, par. 3, della decisione 2015/1835 lo confermano. Di regola, il Comitato direttivo decide a maggioranza qualificata e, a tal fine, ai voti degli Stati membri partecipanti è attribuita la ponderazione di cui all'art. 16, parr. 4 e 5, TUE. Tuttavia, la possibilità per uno Stato membro di opporsi all'uso di tale maggioranza per "importanti e specificati motivi di politica nazionale", a tal fine attivando un vero e proprio "freno di emergenza" che rinvia la questione al Consiglio⁸³, avvicina il processo decisionale dell'AED a quello generale della PESC, con particolare riguardo alla previsione *ex art.* 31, par. 2, TUE⁸⁴. Ne deriva la conferma del peso politico che assumono le decisioni del Comitato direttivo, peraltro corroborata dalla prassi, che riferisce della loro diffusa adozione per *consensus*⁸⁵.

Alla luce di tali considerazioni, riteniamo che la decisione del 12 maggio 2026 potesse giuridicamente fondare l'ampliamento operativo dell'attività dell'AED. Tuttavia, a fronte dell'indiscutibile rilevanza della trasformazione impressa – diversa, per ampiezza e implicazioni operative,

intervenire sulla decisione 2015/1835 (cfr. EDA, *Hub for EU Defence Innovation Established within EDA*, comunicato stampa, 17 maggio 2022).

⁸¹ Cfr. art. 22, par. 1, e 26, par. 1, TUE.

⁸² *Supra*, §§ 4 ss.

⁸³ Cfr. il par. 3: "Se un rappresentante di uno Stato membro partecipante in seno al comitato direttivo dichiara che, per importanti e specificati motivi di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione. Tale rappresentante, tramite il capo dell'Agenzia, può investire il Consiglio della questione, affinché siano impartiti, se del caso, orientamenti al comitato direttivo. In alternativa, il comitato direttivo, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere che della questione sia investito il Consiglio affinché si pronunci. Il Consiglio delibera all'unanimità".

⁸⁴ A riguardo, cfr. L. Paladini, *I meccanismi di flessibilità previsti dall'art. 31 TUE: prassi e prospettive*, in M. E. Bartoloni e S. Poli (a cura di), *Temì di attualità nelle relazioni esterne dell'UE*, Atti del Seminario PIUE (Proiezione internazionale dell'Unione europea), Pisa, 24 ottobre 2024, Quaderni AISDUE n. 2/2025, 137 ss.

⁸⁵ Cfr. F. Terpan, *op. cit.*, 1273.

dagli ampliamenti precedenti – riteniamo che la soluzione istituzionalmente più lineare avrebbe dovuto comportare la revisione, da parte del Consiglio, della decisione 2015/1835, in tal modo “sigillando” uno sviluppo ammissibile sul piano giuridico e condiviso sul piano politico. Tale opzione rimane tuttora fattibile e percorribile, soprattutto attesa la propizia coincidenza tra la composizione del Comitato direttivo dell’AED e quella della sotto-formazione “Difesa” del Consiglio “Affari esteri”.

6. La “nuova” AED tra aspettative e possibili criticità

Venendo alle prospettive future, solo la prassi potrà confermare se la “nuova” agenzia vedrà effettivamente la luce e, in tal caso, se sarà in grado di svolgere il ruolo attribuitole nel quadro della PSDC. A riguardo, emergono due profili di rischio suscettibili di compromettere il compimento della trasformazione.

Il primo investe la dimensione temporale. Il disegno delineato dalla decisione *de qua* presuppone che gli obiettivi siano raggiunti nei tempi previsti. Tuttavia, si rammenta che delle tre fasi che scandiscono la trasformazione dell’agenzia, solo la fase 1 è stata approvata (e non per tutte le linee d’azione), mentre le fasi 2 e 3 restano da definire. Ciò genera un margine di incertezza significativo: se la trasformazione dell’AED non procederà come previsto, il suo ruolo nell’attuazione di Prontezza 2030 potrebbe risultare ridimensionato, con possibili ripercussioni sul raggiungimento dell’autonoma capacità difensiva dell’UE entro il 2030. Inoltre, eventuali ritardi nelle fasi 2 e 3 impedirebbero all’agenzia di supportare adeguatamente la spesa delle risorse finanziarie messe a disposizione in ambito TFUE secondo la tempistica della *Roadmap 2030*, compromettendo il regolare avanzamento del relativo cronoprogramma. È dunque auspicabile che la trasformazione dell’AED avvenga nei tempi previsti e in linea con la *Roadmap 2030*.

Il secondo profilo di rischio attiene, invece, al posizionamento che la “nuova” agenzia assumerà nel panorama istituzionale della difesa europea, che negli ultimi anni ha conosciuto una significativa evoluzione. In proposito, va ricordato che nella Commissione von der Leyen II è stata introdotta la figura del Commissario alla difesa, che non ha precedenti ed esprime concretamente il concorso delle competenze fondate sul TFUE (principalmente, l’industria e la ricerca e lo sviluppo tecnologico, nonché, in parte, le reti transeuropee)⁸⁶ nel raggiungere un obiettivo fissato nel quadro della PSDC. Inoltre, a tale figura istituzionale fa da *pendant* la Direzione generale della Commissione per l’industria della difesa e lo spazio (DG DEFIS), che gestisce gli strumenti finanziari (ad es., SAFE ed EDIP) e

⁸⁶ Il fondamento dei principali strumenti finanziari dell’UE nel settore della difesa è distribuito su più basi giuridiche, che riflettono la funzionalità delle competenze TFUE al sostegno degli obiettivi riconducibili alla PSDC. Ad esempio, così è per il programma EDIP, che si fonda sugli artt. 173, 114, 212 e 322 TFUE, relativi, rispettivamente, alla competitività dell’industria europea della difesa, al funzionamento del mercato interno, alla cooperazione economica con Paesi terzi e alle disposizioni finanziarie dell’UE. Lo stesso è per il Fondo europeo per la difesa (FED), che trova, invece, fondamento negli artt. 173, 182, 183 e 188 TFUE, che disciplinano la politica industriale, la ricerca e lo sviluppo tecnologico e la cooperazione con Paesi terzi in materia di ricerca.

normativi (in particolare, il *Defence Readiness Omnibus*) attraverso cui attuare Prontezza 2030. Sussiste inoltre il concorso *ratione materiae* di altri commissari, e delle relative direzioni generali della Commissione, nella definizione di tali strumenti per la difesa, come nel caso del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e delle procedure di *deficit* eccessivo⁸⁷ o della coesione economica, sociale e territoriale⁸⁸.

Inevitabilmente, l'Alto Rappresentante, assistito dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)⁸⁹ e nella qualità di capo dell'AED⁹⁰, dovrà confrontarsi con il Commissario per l'industria della difesa e lo spazio e gli altri commissari per l'attuazione coordinata e sinergica di Prontezza 2030. Il rischio di sovrapposizioni di competenza è, però, concreto. Si pensi agli appalti militari congiunti: il Centro per il *procurement* dell'AED dovrà individuare il proprio spazio operativo in un panorama istituzionale e organizzativo nel quale già operano a vario titolo la DG DEFIS, l'OCCAR e le agenzie nazionali di *procurement*. La "nuova" agenzia dovrà dunque inserirsi adeguatamente in un contesto già frammentato al fine di svolgere le attività previste, anche in rapporto con gli Stati terzi e gli enti internazionali coinvolti. Tale posizionamento istituzionale non sarà facile, ma potrebbe essere agevolato dall'esperienza maturata dall'AED negli ultimi vent'anni sul versante intergovernativo, in particolare nei rapporti con gli Stati membri. In questa prospettiva, la composizione del Comitato direttivo, nel quale siedono i Ministri della Difesa, costituisce un elemento utile per garantire una cooperazione efficace con le autorità nazionali competenti.

Di fronte a tale scenario, è opportuno apprestare una forma di complementarità che favorisca il regolare svolgimento del cronoprogramma previsto dalla *Roadmap 2030* per la realizzazione degli obiettivi fissati da Prontezza 2030. Tale raccordo istituzionale non può che coinvolgere l'Alto Rappresentante e (almeno) il Commissario alla difesa, e dovrebbe condurre a una *actio finium regundorum* tra le competenze della "nuova" agenzia (e forse anche del SEAE) e della DG DEFIS, fatti salvi i progressivi adeguamenti richiesti dall'effettivo stato di avanzamento dei lavori attuativi di Prontezza 2030. A tal fine, la decisione 2015/1835 offre già una base giuridica applicabile, atteso che il capo V disciplina le relazioni dell'AED con le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE. In particolare, l'art. 24, par. 2, prevede l'instaurazione di relazioni di lavoro con la Commissione ai fini dello scambio di conoscenze specialistiche e consulenza nei settori di reciproca rilevanza, mentre il successivo art. 25, par. 1, consente all'agenzia di

⁸⁷ Ci si riferisce all'art. 121 TFUE sul coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza multilaterale e all'art. 126 TFUE sulla procedura per i disavanzi eccessivi in relazione alla clausola di flessibilità al Patto di stabilità e crescita accordata per l'aumento degli investimenti nazionali per il rafforzamento della capacità difensiva dell'Unione.

⁸⁸ Sulla revisione dei fondi strutturali, inclusa la possibilità di orientarne l'utilizzo verso il rafforzamento della capacità difensiva, si vedano l'art. 175 TFUE sugli obiettivi e sui principi generali della coesione, gli artt. 177 e 178 TFUE sugli strumenti strutturali e sulle modalità di attuazione dei programmi, nonché l'art. 322 TFUE sulle disposizioni finanziarie applicabili.

⁸⁹ Cfr. art. 27 TUE.

⁹⁰ Cfr. art. 7 della decisione (PESC) 2015/1835.

concludere accordi di servizio (*service level agreements*) o di lavoro con altre istituzioni e organismi, anche in materia di scambio di informazioni operative, strategiche e tecniche. Peraltro, tali disposizioni hanno già trovato un'espressione concreta, poiché il 25 giugno 2025 la Commissione e l'AED hanno sottoscritto un accordo quadro di partenariato finanziario⁹¹, che formalizza la cooperazione con la DG DEFIS nel settore della ricerca e dell'innovazione per la difesa, con particolare riguardo alla gestione indiretta dei progetti finanziati dal Fondo europeo per la difesa⁹². A nostro avviso, si tratta di un precedente che potrebbe essere replicato con riguardo agli ambiti di attività della “nuova” AED⁹³.

Ciò detto, e al netto di sviluppi imprevisti, il coordinamento complessivo della materia non potrà che spettare all'Alto Rappresentante, in ragione della sua funzione di assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'UE quale Vicepresidente della Commissione⁹⁴, del suo ruolo di guida della PSDC⁹⁵ e della presidenza del Consiglio “Affari esteri” (e della collegata sotto-formazione “Difesa”)⁹⁶.

7. La difesa europea e il ruolo dell'AED alla luce dei più recenti sviluppi

L'auspicata complementarità si rende ancor più necessaria se si rammenta che l'attuale quadro politico e istituzionale della PSDC è il risultato delle modificazioni e accelerazioni occorse negli ultimi anni, che hanno creato i presupposti per un aumento significativo, in termini quantitativi e qualitativi, dell'attività della “nuova” agenzia.

Un esempio significativo è costituito – ancora una volta – dal *procurement* militare congiunto, che sarà finanziato grazie all'iniezione di liquidità disposta per sostenere gli investimenti necessari all'attuazione di Prontezza 2030. Rammentando le fonti di finanziamento più cospicue, il regolamento SAFE istituisce uno strumento in grado di erogare, agli Stati membri che vi aderiscono, prestiti agevolati col fine di finanziare appalti comuni e progetti congiunti nel settore della difesa⁹⁷. I numeri relativi alle

⁹¹ EDA, *EU Commission, EDA Sign Financial Agreement; More EDF Projects for EDA*, press release, 25 June 2025.

⁹² Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, in GUUE L 170/2021. Il Fondo cofinanzia per il periodo 2021-2027 progetti di investimento che promuovono la competitività, l'efficienza e l'innovazione della base industriale e tecnologica di difesa, con una dotazione complessiva di 7,953 miliardi di euro a carico del bilancio dell'UE.

⁹³ Ad esempio, il *procurement* militare diretto, che non rientra nell'accordo del 25 giugno 2025 tra Commissione e l'AED, poiché tale ambito non è coperto dal Fondo europeo per la difesa (*supra*, nota precedente).

⁹⁴ Cfr. art. 18, par. 4, TUE.

⁹⁵ Cfr. art. 18, par. 2, TUE, nonché art. 42, par. 4, art. 43, par. 2, art. 44, par. 1, e art. 46, par. 1, TUE.

⁹⁶ Cfr. art. 18, par. 3, TUE.

⁹⁷ *Supra*, § 4.2. Entrato in vigore il 29 maggio 2025, SAFE è in fase di attuazione. Le prime erogazioni sono state disposti a favore della Polonia (29 maggio 2026, 6,56

adesioni sono significativi: al 18 giugno 2026, diciannove Stati membri hanno presentato dei piani nazionali di investimento nella difesa a valere su SAFE, per un importo complessivo prossimo ai 150 miliardi di euro. Ad esso si affianca l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale nel quadro del Patto di stabilità e crescita, che consegna agli Stati membri che se ne avvalgono una flessibilità di spesa per la difesa fino all'1,5% del PIL su base pluriennale. Anche in questo caso si registra un'ampia adesione, atteso che al 30 giugno 2026 la clausola risulta attivata per diciotto Stati membri⁹⁸.

In tale contesto, le recenti conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 giugno 2026 confermano e corroborano il quadro sin qui delineato⁹⁹. Oltre a compiacersi "del considerevole aumento della spesa per la difesa in atto negli Stati membri"¹⁰⁰, i Capi di Stato e di Governo hanno, infatti, riaffermato la necessità di potenziare "in modo decisivo" la prontezza dell'UE alla difesa entro il 2030, con una rinnovata urgenza e su vasta scala¹⁰¹, rivolgendosi all'AED delle indicazioni puntuali. Da un lato, l'agenzia è invitata a continuare a sostenere gli Stati membri nel coordinamento dei lavori sulle capacità difensive, con particolare riguardo alle *capability coalitions*¹⁰² e in stretto raccordo con la dimensione industriale gestita dalla Commissione¹⁰³. Dall'altro, il Consiglio europeo ha accolto con favore le prime iniziative adottate dall'agenzia per rafforzare il proprio contributo nei settori dell'innovazione, dello sviluppo delle capacità, dell'armonizzazione dei requisiti militari ai fini degli acquisti, dell'aggregazione della domanda e degli appalti comuni, invitandola, insieme agli Stati membri, a proseguire rapidamente tali lavori¹⁰⁴. Inoltre, ha attribuito all'AED un ruolo rilevante nella *governance* complessiva della difesa, prevedendo che essa elabori, con il sostegno della Commissione e dell'Alto Rappresentante, la relazione annuale sull'attuazione di Prontezza 2030, che la stessa istituzione esaminerà nell'ottobre 2026¹⁰⁵. A nostro avviso, per tale via la decisione del 12 maggio

miliardi di euro) e di Cipro (18 giugno 2026, 177 milioni di euro). Tra gli Stati membri che hanno presentato i piani con gli importi più elevati figurano la Polonia (43,7 miliardi di euro), la Romania (16,7 miliardi di euro), l'Ungheria (16,2 miliardi di euro), la Francia (15,1 miliardi di euro) e l'Italia (14,9 miliardi di euro). Si segnala che, sulla base dei piani presentati, quindici Stati membri realizzeranno progetti congiunti con l'Ucraina. Cfr. il link <https://defence-industry-space.ec.europa.eu>.

⁹⁸ *Supra*, § 4.2. La clausola di salvaguardia nazionale è stata attivata dal Consiglio in quattro fasi successive: l'8 luglio 2025 per quindici Stati membri (Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Ungheria); il 10 ottobre 2025 per la Germania; il 17 febbraio 2026 per l'Austria; infine, il 12 giugno 2026 per la Spagna (rispetto alla quale si dubitava che avrebbe fatto ricorso alla clausola, come evidenzia, ad esempio, I. López, *Sobre el Plan ReArm Europe/Readiness 2030: (I) la activación de la cláusula de escape nacional*, in *Apuntes Fedea* 2025/17, Abril 2025).

⁹⁹ Conclusioni, EUCO 8/26, punti 41-45.

¹⁰⁰ *Ibidem*, par. 45.

¹⁰¹ *Ibidem*, par. 41.

¹⁰² *Supra*, § 4.3.

¹⁰³ Conclusioni, EUCO 8/26, par. 45, lett. b) e c).

¹⁰⁴ *Ibidem*, par. 45, lett. i).

¹⁰⁵ *Ibidem*, par. 47.

2026 ha ricevuto un *endorsement* di alto valore politico da parte della massima istituzione dell'UE.

Le medesime conclusioni contengono altresì delle indicazioni di prospettiva. Da una parte, il Consiglio europeo invita a concludere rapidamente i lavori sui progetti europei di interesse comune nel settore della difesa e ad adottare con urgenza le misure necessarie per la piena attuazione di SAFE e dell'EDIP¹⁰⁶; inoltre, accoglie con favore l'accordo politico sul *Defence Readiness Omnibus*¹⁰⁷ e invita i legislatori a raggiungere un accordo, entro la fine del 2026, sulla proposta relativa alla cd. "Schengen militare"¹⁰⁸. In questo quadro, la materia resta in pieno divenire. Con riguardo alla sola decisione del 12 maggio 2026, si attendono le prossime deliberazioni del Comitato direttivo sulle restanti linee d'azione della fase 1 e sulla definizione delle fasi 2 e 3 della trasformazione dell'AED¹⁰⁹. Parallelamente, oltre ad attendere la conclusione dell'*iter* relativo al *Defence Readiness Omnibus* e alla mobilità militare, si attendono ulteriori sviluppi dalla Commissione, ad esempio con riguardo all'imminente revisione organica della direttiva 2009/81/CE sugli appalti della difesa e della sicurezza. Anche tali sviluppi concorreranno a definire il perimetro normativo nel quale l'agenzia dovrà operare.

Ciò detto, se il processo di trasformazione delineato dalla decisione del 12 maggio 2026 andrà a compimento, prenderà forma la "nuova" Agenzia europea per la difesa, la cui effettiva capacità di contribuire allo sviluppo dell'autonomia difensiva dell'UE costituirà – a nostro avviso – un banco di prova non solo per l'attuazione di Prontezza 2030, ma anche per la PSDC e, più in generale, per il progetto di integrazione europea nel settore della difesa.

Luca Paladini

Dip.to di Studi umanistici

Università per stranieri di Siena

paladini@unistrasi.it

¹⁰⁶ *Ibidem*, par. 45, lett. f).

¹⁰⁷ *Ibidem*, par. 45, lett. g) e h).

¹⁰⁸ *Ibidem*, par. 45, lett. g).

¹⁰⁹ *Supra*, § 4.5.