



*CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI  
PALAZZO SALVIATI, ROMA*

**L'AGENZIA EUROPEA  
E LO SVILUPPO DELLE CAPACITÀ DI DIFESA:  
POSSIBILI EVOLUZIONI (\*)**

a cura di  
Giovanni Gasparini e Stefano Silvestri

*(\*) Studio completato nel mese di marzo 2004*



# Osservatorio Strategico

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

PALAZZO SALVIATI, ROMA

ANNO VI – SUPPL. AL N°5 – MAGGIO 2004

## SOMMARIO

### INTRODUZIONE

di *Stefano Silvestri*

---

L'Osservatorio Strategico è una pubblicazione del CeMiSS, Centro Militare di Studi Strategici, realizzata sotto la direzione del Brig. Gen. Carlo Finizio.

Le informazioni utilizzate per l'elaborazione delle analisi provengono tutte da fonti aperte (pubblicazioni a stampa e siti web) e le fonti, non citate espressamente nei testi, possono essere fornite su richiesta.

*L'Osservatorio Strategico viene realizzato dal CeMiSS al fine di contribuire al dibattito culturale e all'approfondimento della conoscenza delle tematiche strategiche. Quanto contenuto nelle analisi riflette, pertanto, esclusivamente il pensiero degli autori, e non quello del Ministero della Difesa né delle Istituzioni militari e/o civili alle quali gli autori stessi appartengono.*

Questo Supplemento nasce da uno studio commissionato dal CeMiSS all'Istituto Affari Internazionali (IAI – Roma).

Autori:

***Stefano Silvestri***

Presidente IAI

***Giovanni Gasparini***

Ricercatore IAI e Collaboratore CeMiSS

***Jean Pierre Darnis***

Ricercatore associato IAI

***Alessandro Politi***

Analista strategico

L'Osservatorio Strategico è disponibile anche in formato elettronico (file PDF) nelle pagine CeMiSS del Centro Alti Studi per la Difesa:

[www.casd.difesa.it](http://www.casd.difesa.it)

CeMiSS - Centro Militare di Studi Strategici

Palazzo Salviati

Piazza della Rovere, 83 00165 – ROMA

tel. 06 4691 3219 fax 06 6879779

e-mail [relest.cemiss@casd.difesa.it](mailto:relest.cemiss@casd.difesa.it)

LA NASCITA DELL' AGENZIA EUROPEA DIFESA

di *Alessandro Politi*

UNA PROPOSTA DI LAVORO PER L' AGENZIA DIFESA

di *Giovanni Gasparini*

CASE STUDY: LA DIMENSIONE SPAZIALE DELL' AGENZIA

di *Jean Pierre Darnis*

CONCLUSIONI

di *Stefano Silvestri e Giovanni Gasparini*

---

### APPENDICE

- Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (18 luglio 2003)
- 2541st Council Meeting External Relations (Brussels, 17 November 2003)

**QUESTO SUPPLEMENTO È STATO CHIUSO**

**A MARZO 2004**

## INTRODUZIONE

*Stefano Silvestri*

### ***Obiettivo dello studio***

Nel Dicembre 1999 i paesi membri dell'Unione Europea riuniti ad Helsinki hanno deciso di sviluppare la Politica Europea di Sicurezza e Difesa e si sono dati una serie di obiettivi in termini di capacità militari da raggiungere entro il 2003.

Questi obiettivi sono in seguito stati meglio specificati ed è tuttora in corso un'attività di studio da parte di gruppi *ad hoc* per definire al meglio i passi necessari al fine di colmare i deficit di capacità riscontrati.

Inoltre, i lavori della Convenzione Europea hanno proposto l'adozione di una Agenzia Europea degli Armamenti che coordini questi sforzi nazionali. Tale proposta è stata raccolta dal Consiglio Europeo di Bruxelles del dicembre 2003.

Obiettivo del presente studio è di definire le possibili evoluzioni istituzionali e politiche tese a garantire il raggiungimento dello scopo comune e la massimizzazione del ritorno degli investimenti nazionali nel procurement e nella ricerca e sviluppo per la difesa.

L'ottica è rivolta a proporre alcune soluzioni pratiche al problema dello sviluppo delle capacità militari dell'Unione e dei suoi paesi membri, presentando proposte che possano divenire oggetto di dibattito e di decisione politica. Tali ipotesi debbono naturalmente tener conto della prospettata costituzione della nuova Agenzia Europea Difesa, sottolineando tuttavia il problema urgente di accrescere le capacità operative europee, in particolare nel campo della proiezione delle forze e dell'intero spettro delle operazioni di pace e di gestione delle crisi (dal *peace enforcing* sino al *peace keeping*). Sembra particolarmente interessante concentrare l'attenzione sulla possibilità di istituire, sulla scia degli attuali gruppi di lavoro europei sulle capacità (ECAP), organizzazioni specifiche per l'acquisizione, la gestione e la manutenzione di capacità settorialmente definite, che potrebbero lavorare nell'ambito politico e progettuale più generale definito dalla futura Agenzia europea.

### ***Un approccio: il "pooling" delle capacità nazionali***

La recente decisione di creare un'agenzia comune europea per il trasporto strategico è una prima interessante indicazione organizzativa che va nel senso di un'articolazione settoriale e capacitaria. Altre analoghe iniziative sono nate su iniziativa bilaterale o di piccoli gruppi di paesi (sempre in campo aeronautico pensiamo ad esempio al raggruppamento delle capacità di difesa aerea franco-britanniche, nel più ampio quadro della difesa aerea integrata della NATO). Il discorso è però sostanzialmente limitato ad un "pooling" delle capacità esistenti su base nazionale, con alcuni vantaggi operativi, ma con limitate

sinergie in termini di razionalizzazione di bilancio.

***Un approccio più  
avanzato:  
la costituzione di  
consorzi “fornitori  
di servizi” verso gli  
Stati membri***

La soluzione che ci sembra più interessante consiste invece nella costituzione di vere e proprie società operative o consorzi pubblici, organizzate in modo privatistico, cui partecipano i vari stati, cui vengono attribuite quote di capitale in proporzione agli assets da loro riversati nel consorzio (aerei, personale addestrato, basi, materiali eccetera), il cui valore può essere stabilito su base economica. Tali consorzi potrebbero operare in quanto fornitori di servizi a favore degli stati membri, su una base commerciale da definire, con la previsione di quote minime e massime di impiego già preassegnate e che potrebbero essere variate al consiglio d'amministrazione a seconda delle situazioni. Inoltre tali consorzi potrebbero anche ricevere dagli stati membri quote di capitale destinate al rinnovo dei materiali. Gli acquisti potrebbero a loro volta essere coordinati con le indicazioni dell'Agenzia europea.

D'altro canto tali Consorzi dovrebbero avere le capacità proprie di uno stato maggiore settoriale integrato, capace di pianificare l'impiego dei mezzi, secondo le richieste e le indicazioni degli enti utilizzatori.

Tale impostazione avrebbe il vantaggio di consentire un effettiva razionalizzazione dell'uso dei mezzi, garantendo un loro impiego efficiente e massimale che probabilmente consentirebbe anche una maggiore disponibilità del numero complessivo delle macchine e delle ore di impiego, oltre a un alleggerimento della linea logistica.

L'addestramento e l'impiego congiunto degli uomini addetti alle macchine consentirebbe altresì una migliore integrazione operativa e una più alta standardizzazione delle procedure. In alcuni casi, peraltro, la partecipazione di personale militare nazionale a tali consorzi consentirebbe anche il mantenimento in essere di capacità tecniche o specialistiche più rare che, sul piano meramente nazionale, richiedono investimenti particolarmente dispendiosi, di dubbio costo-efficacia. Pensiamo ad esempio al mantenimento delle competenze legate alla guerra sottomarina, che richiedono quanto meno l'esistenza in essere di una flotta “minima” o “esistenziale” di sommergibili, valutabile nel numero minimo di 4: ciò richiede un forte investimento nazionale e non garantisce in pratica una capacità continua e soddisfacente di impiego del mezzo sottomarino. Di converso un Consorzio di 5 o 6 paesi, con un insieme di 16-18 sottomarini, potrebbe garantire una presenza continua di una flottiglia di almeno 4 mezzi, rafforzabile in tempo di crisi fino ad 8 o più, molto più significativa e credibile di quella frammentata su base nazionale, e nello stesso tempo riuscirebbe ad assicurare il necessario mantenimento delle capacità e competenze tecniche delle Marine nazionali.

***ConSORZI versus specializzazione***

La costituzione di singoli consorzi specialistici potrebbe essere una risposta più convincente di quella della cosiddetta “specializzazione” (per cui singoli paesi si impegnerebbero a fornire singoli servizi non sviluppati da altri), sia perché non richiederebbe la costituzione di un legame di dipendenza, sia perché non andrebbe incontro ad eventuali difficili crisi operative, nel momento in cui un singolo paese (detentore di una data specializzazione) decidesse per motivi politici di non intervenire direttamente nel quadro di una specifica crisi. Il consorzio al contrario sarebbe comunque tenuto a fornire ai paesi impegnati in singole operazioni i servizi minimi e massimi garantiti dal suo statuto costitutivo.

Tale formula potrebbe inoltre accrescere la trasparenza dei bilanci relativi alle singole missioni o funzioni, consentendo una più razionale distribuzione delle risorse a seconda dei bisogni e delle priorità individuate.

Infine, una tale formula si sposa perfettamente con l'ipotesi di raggruppamenti a geometria variabile, consentendo ad ogni paese di partecipare per quote e con formule diverse ai singoli consorzi, a seconda delle sue valutazioni nazionali (ed eventualmente anche di variare nel tempo la distribuzione dei suoi investimenti), e soprattutto consentirebbe anche ai piccoli paesi di offrire il loro contributo, eventualmente concentrato nella partecipazione di alcuni singoli consorzi.

Niente impedirebbe inoltre di prevedere due ipotesi supplementari di funzionamento dei Consorzi stessi. La prima, essi potrebbero, nei limiti delle disponibilità operative e secondo le linee politiche stabilite dal loro consiglio d'amministrazione, vendere specifici servizi su base commerciale a paesi alleati, consentendo così la conduzione di operazioni congiunte con paesi terzi rispetto a quelli consorziati. Inoltre essi potrebbero in modo analogo acquisire servizi da paesi terzi, per supplire od integrare le capacità dei consorziati in caso di necessità.

In altri termini, questo studio suggerisce di articolare in modo integrato e multinazionale tutta una serie di funzioni oggi frammentate su base nazionale, consentendo così una loro migliore e più logica e coerente razionalizzazione.

***Ipotesi da verificare per fattibilità e consenso politico***

Naturalmente si tratta solo di ipotesi che dovranno essere verificate sul piano della fattibilità e del consenso politico che potranno effettivamente coagulare. Altre ipotesi sono egualmente possibili e potranno essere utilmente esplorate, a partire da quella più “classica” di una Agenzia unica che articola le sue attività sulla base di direzioni separate e di alcune divisioni interne concepite su base funzionale, per categorie di programmi e di attività. L'obiettivo ricercato dovrà però

essere quello di evitare ad ogni costo che la nuova Agenzia subisca lo stesso destino di tante altre analoghe iniziative tentate in ambito atlantico ed europeo e di fatto risoltesi nella moltiplicazione di una serie più o meno utile o significativa di gruppi di discussione (e in qualche più raro caso di concertazione e armonizzazione), senza vere capacità operative.

In altri termini è necessario che la nuova Agenzia sia funzionale alla progressiva creazione di un vero mercato unico europeo della difesa, secondo le caratteristiche proprie di questa realtà in cui la domanda (essenzialmente pubblica) finisce per regolare le condizioni e i limiti dell'offerta, sia per quel che riguarda i prodotti finiti che per quel che riguarda la ricerca e lo sviluppo.

## LA NASCITA DELL'AGENZIA EUROPEA DIFESA

*Alessandro Politi*

### ***Problematiche***

L'idea di creare un'agenzia europea degli armamenti è vecchia di quattro decenni ed è stata una costante della riflessione sullo sviluppo di una politica europea nel settore dell'industria della difesa. Tuttavia, nonostante ripetuti tentativi, sia in sede europea che NATO, i tempi non furono maturi per una serie di fattori che si sono puntualmente rivelati nel corso delle trattative, coronate questa volta da successo, della Presidenza UE italiana nel semestre giugno-dicembre 2003.

Il primo ovvio fattore è la questione della cessione di un importante elemento della sovranità nazionale nel già delicato ambito della difesa.

Il secondo risiede nella non meno classica differenza d'interessi tra paesi maggiori produttori d'armamenti e paesi con minore o nessuna capacità industriale.

Il terzo, anch'esso molto citato, è la questione (spesso più apparente che reale) del possibile indebolimento del rapporto transatlantico secondo lo schema mentale che vede implicitamente contrapposti gli approfondimenti del rapporto con gli USA a quelli intraeuropei.

Esiste tuttavia un quarto fattore, spesso dimenticato dalla pubblicistica specializzata, il quale invece ha creato non pochi ostacoli nel corso dei negoziati. È un fattore interno ai singoli stati nazionali, specie quelli più importanti nel panorama dell'industria degli armamenti (cioè i sei della LoI: Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia, Regno Unito), ed è legato alle competizioni di potere all'interno della burocrazia del ministero della Difesa (tipicamente Difesa e Direzione Nazionale degli Armamenti) e tra diverse burocrazie ministeriali (Esteri, Difesa, Industria). Un ulteriore fattore di complicazione è dato dalla differente ripartizione di competenze in questo settore tra i vari stati.

Un ultimo fattore, altrettanto ignorato, ma non meno rilevante, è quello degli equilibri interni alla PESC ed al Consiglio Europeo. La PESC è nata sotto l'impulso dei ministeri degli Esteri e per lungo tempo, sino al 1999 è stata soprattutto un esercizio diplomatico. Nel momento in cui l'UE ha assorbito le pur ridotte capacità di difesa della UEO (Unione dell'Europa Occidentale), essa si è però impadronita anche delle sue potenzialmente assai ampie competenze. Questo ha portato su un piano strategico ad una modificazione del genoma dell'UE da potenza puramente civile ad attore potenzialmente strategico, ma sul piano più praticamente politico ha creato una forte spinta dei ministeri della Difesa ad assumere un ruolo più importante nelle questioni militari e quindi a premere per avere una propria visibilità istituzionale.

Le esigenze dei ministri della Difesa, ed in subordine quelle dei DNA (Direttori Nazionali degli Armamenti), anch'essi interessati ad avere un organismo equivalente all'EUMC (EU Military Committee) e simile alla sfortunata CNAD (Conference of the National Armaments Directors) in sede NATO, hanno causato non poche frizioni e non sempre hanno trovato soddisfacimento nelle decisioni finali.

***Il negoziato per  
l'Agenzia***

Il negoziato per un'agenzia europea per gli armamenti prende le mosse da due *non-paper* franco-britannici, la cui ultima versione era datata 9 Aprile 2003. Nel nome stesso dell'agenzia EDCDAA (European Defence Capabilities Development and Acquisition Agency), i due partner maggiori avevano posto una prima importante premessa. La nuova agenzia non doveva occuparsi come in passato d'armamenti (parola nemmeno menzionata), ma doveva essere incentrata sullo sviluppo concreto di capacità di difesa. Il significato implicito consisteva nel rifiuto di un'antica subalternità dei requisiti militari alle esigenze più largamente industriali; in altri termini quest'agenzia doveva essere il veicolo del soddisfacimento di bisogni in primo luogo militari e non il raccordo obbligato con le industrie dei paesi membri. Successivamente, nell'autunno 2003, sul nome stesso la delegazione britannica cercò di stabilire addirittura un implicito ordine di priorità nella sequenza in cui venivano enunciate le principali competenze della futura agenzia, in modo da rimarcare che l'aspetto di politica industriale fosse buon ultimo. La presidenza riuscì a respingere con successo questa proposta argomentando che, fatte salve le prioritarie esigenze di sviluppo delle capacità, la futura agenzia aveva e doveva avere un approccio olistico alla materia se voleva superare i limiti dei precedenti accordi.

***Il concetto franco-  
britannico***

Nella concezione franco-britannica l'agenzia doveva essere largamente un organo di coordinamento delle diverse esigenze nazionali in grado di formulare proposte che avrebbero trovato un interprete politico in un capo con un ruolo simile a quello di Javier Solana, divenuto Alto Rappresentante della PESC e Segretario Generale della UEO (cioè delle sue funzioni residuali incarnate nell'art. V di mutua difesa del trattato di Bruxelles).

Sin dalla sua reazione ufficiale alla proposta franco-britannica (metà maggio 2003) la presidenza italiana chiarì che il nuovo organismo non poteva avere soltanto dei compiti meramente propositivi e che una figura di guida simile a Solana senza una chiara catena di comando in ambito PESC rischiava di creare solo confusione. Nell'ambito degli incontri preparatori a quattro (Presidenza, Francia, Germania, Regno Unito) il messaggio che passò fu "We don't want another talk shop" (non vogliamo un altro salotto), il che aiutò ad inquadrare in modo netto le diverse posizioni negoziali, ma non facilitò necessariamente l'accoglimento delle più avanzate proposte della

Presidenza.

***La prima proposta della Presidenza***

In ogni caso il primo *non-paper* della Presidenza, pur servendosi della proposta franco-britannica come base di consenso iniziale, chiarì al di là di ogni dubbio la linea italiana in favore di un organismo in grado di agire efficacemente nell'integrare i requisiti militari, la pianificazione delle capacità, la gestione dei programmi e le procedure di acquisizione.

Nel paragrafo dedicato alla missione si affermava:

*“The EDCDAA in its interim and final form has the responsibility to support the Council in developing and acquiring European defence capabilities. Its tasks will eventually cover the whole spectrum of defence capabilities development and acquisition at European level.”*

In attesa di uno specifico Trattato, la forma provvisoria dell'agenzia era necessaria tenendo conto dei cambiamenti che l'approvazione della Costituzione Europea avrebbe apportato nell'ambito della PESC. In ogni caso, nel corso dei negoziati ci si accordò sul criterio di armonizzare ogni aspetto rilevante dell'agenzia sul futuro dettato costituzionale, fatte salve eventuali modifiche introdotte dalla CIG (Conferenza Intergovernativa). Nella primavera del 2004 nulla di concreto si è ancora mosso su questo fronte.

Nel terzo paragrafo si affrontava il delicato tema delle funzioni trasformando il menù franco-britannico da un insieme di compiti di proposta e stimolo in una serie di competenze progressivamente con un sempre maggior peso decisionale. Considerando il fatto che il cammino dell'agenzia sarebbe stato necessariamente per tappe, si tracciava un percorso in tre stadi: iniziale, intermedio e finale.

***Compiti dell'EDCDAA***

Lo stadio iniziale prevedeva che l'EDCDAA avesse l'incarico sviluppare ulteriormente il processo CDM (Capability Development Mechanism), includendo il lavoro condotto dalla HTF (Headline goal Task Force). Questa era un'utile proposta franco-britannica per dare un concreto incarico al nuovo organismo nel cuore del processo di sviluppo delle capacità europee, così come era stato disegnato dal vertice di Helsinki.

Lo stadio intermedio era visto come la continuazione del primo e come la preparazione tecnico-legale alla configurazione definitiva in tre aree distinte, ma connesse: la piena concretizzazione degli incarichi iniziali; lo sviluppo istituzionale ed il sostegno alla decisione in materia di capacità di difesa.

Nel complesso campo dello sviluppo istituzionale l'EDCDAA doveva preparare il quadro legale ed operativo per: gestire i progetti collaborativi in ambito OCCAR (Organisation Conjointe pour la

Coopération en matière d'Armement), estendere le procedure previste in ambito LoI (Letter of Intent), incorporare ed adattare gli accordi WEAG/WEAO (Western European Armaments Group/Western European Armaments Organization) ed infine arrivare ad una rinuncia permanente delle disposizioni contenute nell'art. 296 del TEC (Treaty of the European Community) tra i membri dell'EDCDAA.

L'agenzia, insomma, doveva diventare il luogo istituzionale in cui si serravano le fila degli sparsi accordi a geometria variabile esistenti in ambito europeo ed in cui si decideva di arrivare ad un mercato integrato degli armamenti aperto a tutti i suoi partecipanti, rinunciando definitivamente alla clausola di salvaguardia di sicurezza nazionale, che sarebbe rimasta vigente solo nei confronti dei paesi che non erano membri dell'EDCDAA. Inoltre essa avrebbe adottato regole di funzionamento comunitarie ogni volta questo fosse possibile.

Sotto il profilo delle responsabilità dell'agenzia essa doveva essere un vero e proprio integratore di sistema della domanda militare e fornire le regole fondamentali per lo sviluppo della base tecno-industriale.

*“The EDCDAA will be responsible for the integration between the operational side (scenarios, requirements, collaborative projects) and the capability acquisition and development one (R&T scenarios, co-operative armament projects, programmes management, European Defence Industrial and Technological Base rules and regulations).”*

Per svolgere questo ruolo, EDCDAA aveva bisogno, oltre che di una relazione istituzionale con l'EUMC, anche di un apposito interlocutore istituzionale che rappresentasse i DNA.

### ***Riferimenti istituzionali***

Riguardo alla guida dell'agenzia fu proposta la figura di un vice di Solana, sostenuta da un adeguato staff permanente, rinforzato secondo necessità da personale distaccato dalle capitali e, nel tempo, dal personale degli altri organi preesistenti.

I collegamenti istituzionali al più alto livello erano: i ministri della Difesa, cui incombeva la responsabilità primaria; il COPS (Comité Politique et de Sécurité) cui spettava il compito di fornire una guida politica generale e di controllare la coerenza delle azioni dell'agenzia nel quadro della PESC.

Il collegamento con la Commissione Europea sarebbe avvenuto principalmente nell'ambito della ricerca, mentre quello con la NATO sarebbe avvenuto attraverso il meccanismo stesso di sviluppo delle capacità (CDM).

Dettaglio importante, i membri potevano essere potenzialmente tutti i membri dell'UE a patto di rispettare i criteri di appartenenza

all'OCCAR ed alla LoI e di avere un programma concreto su cui collaborare. La Presidenza, conscia del fatto che un'agenzia non agisce senza un bilancio, proponeva inoltre la creazione di un fondo comune per capacità comuni nell'ambito della PESD, basato inizialmente sull'allocazione dell'1% dei bilanci di R&T e di approvvigionamento militari di ogni membro.

### ***Il negoziato***

Il *non-paper* della Presidenza fu accolto molto favorevolmente per la sua chiarezza strutturale e d'intenti, ma suscitò, come prevedibile, un serrato negoziato tra i 25 paesi partecipanti. Infatti, oltre ai 15 membri esistenti della UE con diritto di decisione attiva, alle riunioni plenarie prendevano parte anche i 10 paesi candidati all'ingresso nell'Unione con diritto di parola.

Va subito premesso che l'antica divisione tra paesi "maggiori produttori" e "minori produttori" di armamenti ebbe scarsissimo peso nel negoziato, nel senso che la maturazione del dibattito europeo e l'esperienza accumulata favorirono una divisione di ruoli assai più costruttiva e trasparente tra i paesi minori produttori in tre tipologie.

Le due più frequenti erano quelle o di sostegno attivo e costruttivo alla proposta integratrice della Presidenza oppure di fondata richiesta di chiarimenti sulle regole che presiedevano ad accordi più ristretti come OCCAR e LoI. Questo non significa che alcuni paesi non avessero anche serie riserve sull'accettazione di regole come quelle in ambito OCCAR, proposte dai paesi maggiori produttori come un naturale parametro normativo, senza però implicare l'immediata entrata di nuovi membri in quell'organismo. Tuttavia i sei paesi della LoI, in particolare Francia, Germania, Italia e Regno Unito, fecero un notevole sforzo per chiarire che regole comuni avrebbero salvaguardato anche gli interessi dei paesi minori produttori per il fatto stesso di fornire un quadro giuridico di riferimento. Restava ovviamente esclusa la possibilità di veto per semplice presenza in un organismo, il che era uno degli *atout* tradizionali di quei paesi.

Il terzo tipo di paese minor produttore era quello che agiva in funzione di sostegno indiretto ad un maggior produttore, una funzione tutto sommato sussidiaria ed in linea con le linee principali del negoziato.

### ***Difficoltà del negoziato con i paesi LoI***

Le maggiori difficoltà in modo apparentemente sorprendente vennero invece dai paesi LoI, proprio quelli che avevano già stretto accordi vincolanti tra loro per far avanzare l'agenda degli armamenti in ambito europeo. Parte degli ostacoli vennero dall'insieme di fattori citati all'inizio del capitolo, parte fu invece dovuta a specifiche difficoltà all'interno delle capitali, il che si tradusse in una frequente perdita di coerenza negoziale all'interno delle delegazioni. Tuttavia vi furono alcuni temi di fondo in cui emergevano delle precise differenze concettuali.

Il primo, introdotto dalla delegazione tedesca, riguardò la struttura stessa dell'agenzia. Mentre la Presidenza voleva un organismo compatto e coerente, Berlino proponeva il concetto di rete (network) in cui l'agenzia svolgeva il ruolo di coordinamento di una rete di organismi preesistenti. Con modalità diverse, e senza sostenere necessariamente quest'idea, Londra e Parigi sostenevano invece la necessità di non creare un'altra grande burocrazia fine a se stessa. È chiaro che, dietro una discussione strutturale, erano presenti comprensibili preoccupazioni non solo di efficacia ed economia delle risorse, ma soprattutto timori che l'agenzia incidesse in modo troppo marcato su antiche competenze nazionali. La Presidenza accolse solo in parte l'idea di rete, chiarendo che l'agenzia dovesse funzionare come un nodo strutturante della rete di rapporti esistenti ed insistendo sul fatto che lo staff dovesse essere gradualmente proporzionato all'entità dei compiti affidati. Alla fine l'idea fu opportunamente diluita nei principi ispiratori dell'agenzia dove si affermava che dovesse essere *network-oriented*, ma non necessariamente una rete.

Il secondo punto riguardava le concrete competenze dell'agenzia. La concezione della Presidenza di avere un organismo decisore si scontrò con le prevedibili resistenze dei partner. Il risultato fu una classica soluzione di compromesso in cui si andò sensibilmente oltre le limitazioni iniziali, ma si bloccarono le proposte giudicate meno accettabili.

Tra le prime vittime vi fu evidentemente l'idea di un bilancio comune per lo sviluppo della PESD a quota fissa. D'altro canto passò, anche per inevitabili necessità legali, l'idea che l'agenzia dovesse avere un proprio bilancio sulla base dei contributi dei membri. Accanto a questo bilancio vi saranno contributi *ad hoc* degli stati su specifici progetti di collaborazione e saranno possibili altre formule, se identificate nella fase di costruzione dell'agenzia.

Una parte importante del dibattito fu concentrata sulla necessità di avere un organo che rappresentasse in modo visibile la presenza dei DNA ed il loro ruolo nell'agenzia. Le resistenze burocratiche all'interno del Consiglio Europeo contro una proliferazione di organi direttivi indussero ad adottare una più neutra formula in cui si prefigurava un'interazione dell'agenzia che doveva avvalersi del contributo dei DNA.

Ci fu un momento cruciale in cui la questione della partecipazione all'agenzia venne considerata seriamente in ambito quadrilaterale sotto l'angolo di adottare un voto ponderato in ragione dei rispettivi pesi all'interno dei programmi di cooperazione gestiti in questa struttura. Alla fine prevalse la vecchia logica del consenso, probabilmente sull'implicita certezza che i ruoli ed interessi maggiori sarebbero stati salvaguardabili di fatto.

**Problemi legati alla R&S** Un altro punto in cui invece si registrò un netto arretramento rispetto al mandato politico del vertice europeo di Salonicco fu la missione d'impulso alla ricerca tecnologica dell'agenzia. Secondo le conclusioni della Presidenza greca:

*“This agency, which shall be subject to the Council’s authority and open to participation by all Member States, will aim at developing defence capabilities in the field of crisis management, promoting and enhancing European armaments co-operation, strengthening the European defence industrial and technological base and creating a competitive European defence equipment market, as well as promoting, in liaison with the Community’s research activities where appropriate, **research aimed at leadership in strategic technologies for future defence and security capabilities**, thereby strengthening Europe’s industrial potential in this domain”* [grassetto aggiunto].

Fu praticamente impossibile rimuovere dai maggiori partner (Francia, Germania e Regno Unito) il timore che l'aspirazione ad un ruolo di guida in alcune tecnologie strategiche potesse essere interpretato come un indebolimento del rapporto transatlantico. Ancor più miope fu la resistenza ad una proposta della Presidenza di condurre un seminario congiunto con la Comunità Europea in modo da decidere il cofinanziamento di alcune tecnologie della sicurezza. Oltre alle vecchie logiche nazionalistiche, il fallimento del referendum di adozione dell'Euro in Svezia non facilitò una discussione produttiva.

**Soluzioni adottate dal Consiglio** Il risultato finale, approvato in una specifica riunione del CAGRE-GAERC (Conseil des Affaires Générales et des Relations Extérieures — General Affairs and External Relations Council) ed inspiegabilmente non incluso nelle conclusioni della Presidenza, è ora oggetto dei lavori di un Implementation Team, guidato dalla presidenza di turno irlandese, con il compito di affrontare le questioni tecniche dell'istituzione dell'agenzia il cui funzionamento deve iniziare entro il 2004 ed è guidato da una specifica tabella di marcia, già concordata dai 15.

**Novità** Le maggiori novità rispetto al testo iniziale della Presidenza riguardano:

- 1 il nome;
- 2 i compiti;
- 3 la struttura;
- 4 i termini di riferimento.

Il nome diventa “Intergovernmental agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments”, in ossequio ai risultati dei lavori della Convenzione per la Costituzione

Europea. Indica l'approccio complessivo delle competenze dell'agenzia.

I compiti delineati sono il frutto di successivi compromessi, ma hanno il pregio di non essere né definitivi, né esaustivi, lasciando spazio ad ulteriori miglioramenti. Nel giro di due fasi (iniziale e pienamente operativa) si sono condensate le tre precedenti, con la notevole omissione della rinuncia all'art. 296, giudicata ancora prematura.

### ***I compiti dell'Agenzia***

Tra i compiti sono particolarmente importanti:

- la valutazione dei progressi compiuti dagli stati membri in ambito ECAP e CDM, chiudendo la fase delle valutazioni consensuali tra stati ed aprendo quella di un auditing esterno (in linea di principio più imparziale);
- l'iniziativa nel valutare le priorità finanziarie per lo sviluppo delle future capacità europee (una significativa innovazione);
- l'identificazione, attraverso il CDM, delle future necessità sia in termini di forze che di equipaggiamento (idem, prefigurando un modo pratico di stabilire dei criteri di convergenza, anche se decisione resta ancora negli stati membri);
- la promozione ed il coordinamento dell'armonizzazione dei requisiti militari (meglio rispetto a prima dove l'esercizio in ambito WEAG e NATO è stato del tutto inconcludente, ma senza garanzie intrinseche di grandi progressi);
- l'identificazione e la proposta di attività di cooperazione operativa (l'agenzia ha il potenziale di coordinare tutte le attività di supporto addestrativo, per esempio);
- il contributo all'identificazione e, se necessario, attuazione di politiche e misure per rafforzare la base tecno-industriale europea della difesa; la creazione di un Mercato Europeo degli Equipaggiamenti della Difesa internazionalmente competitivo, in collegamento con la Commissione Europea, fornendo ulteriore impulso allo sviluppo ed all'armonizzazione di regole e procedure, adattate su quelle della LoI;
- la proposta di progetti multilaterali per soddisfare le necessità della PESD, cercando di coordinare i vari progetti e di farli gestire attraverso regole basate sui risultati e le esperienze ottenuti nell'OCCAR, in modo da promuovere un approvvigionamento efficiente e costo-efficace (sull'uso dell'OCCAR vi sono state, come citato prima, forti resistenze a considerarla anche indirettamente un quadro di riferimento da parte di alcuni paesi minori, il principio del costo-efficacia sancisce la fine del principio dei programmi collaborativi con successivi sfondamenti di bilancio).

### ***La struttura***

Nella struttura il cambiamento maggiore è nel comitato direttivo (Steering Board) e nella scomparsa della figura cd. *Solana-type*. Infatti esistono:

- lo Steering Board dei ministri della Difesa dei membri dell'agenzia, che può riunirsi anche a livello di rappresentanti dei

ministri ed è l'organo di governo dell'agenzia;

- un capo dell'agenzia, dotato di alto profilo politico, nominato dal Consiglio Europeo;
- un capo esecutivo ed uno staff ristretto, scelto in base a competenza e non di quote nazionali, rinforzabile con personale dalle capitali, ma secondo le necessità di specifici progetti.

Nel funzionamento sparisce l'idea di rete, sostituita dall'espressione "strette relazioni di lavoro" e rimane il concetto di una finale assimilazione delle preesistenti organizzazioni o dell'incorporazione del loro patrimonio di esperienze (un'espressione contorta per evitare la più semplice, ma politicamente più sensibile espressione di *acquis*). Particolare attenzione sarà rivolta a non discriminare i membri non-UE dello WEAG, associandoli, ove necessario, a specifici programmi od attività.

Nei termini di riferimento è specificata con precisione e flessibilità la composizione del consiglio direttivo, cui partecipano, oltre ai ministri o loro rappresentanti anche: i presidenti dell'EUMC e quello dei DNA; la Commissione Europea (CE) come osservatore permanente; su invito i capi dei gruppi e delle organizzazioni da incorporare in futuro e su invito, secondo le necessità dell'agenda ed in accordo al trattato di Nizza, il segretario generale della NATO. Prevedibile la pressione di alcuni paesi nel voler avere una presenza permanente della NATO nell'agenzia, incompatibile però con l'opportunità generale e con il trattato di Nizza.

Il CAGRE del 9 dicembre 2003 non solo ha sancito una tappa lungamente rinviata nello sviluppo del secondo pilastro, ma ha creato le premesse per la realizzazione di un'agenzia che avesse alcune rilevanti potenzialità per dare un forte impulso ad una profonda riorganizzazione della domanda e dell'offerta nel settore degli armamenti in Europa. Nonostante ostacoli vecchi e nuovi, tutti i partner del negoziato hanno alla fine riconosciuto nei fatti che la tradizionale concezione strettamente intergovernativa e minimalista non solo non rispondeva ai rispettivi interessi particolari, ma era, da un lato, giuridicamente inapplicabile nel contesto normativo dell'UE anche in ambito di secondo pilastro e dall'altro, inadatta al nuovo contesto strategico in cui è inserita l'Unione Europea.

In questo settore l'Italia ha ancora fornito un utile contributo all'integrazione europea.

## UNA PROPOSTA DI LAVORO PER L'AGENZIA DIFESA

*Giovanni Gasparini*

### *Il dibattito nel 2003*

Lo sviluppo di un'Agenzia Europea che operi nel settore della difesa, intesa nella sua accezione più ampia, è stato uno dei principali temi ricorrenti di discussione a livello comunitario ed intergovernativo nel corso del 2003, tanto da venir formalizzato in due proposte simili ma distinte. Queste iniziative hanno avuto diversa sorte: la prima è stata infatti approvata dal Consiglio del 17 Novembre 2003 (vedi Appendice per il testo ufficiale), mentre la seconda, formulata nell'ambito dei lavori di stesura della Costituzione Europea (vedi Appendice), rimane inapplicabile in attesa che si chiuda positivamente il processo di modifica del Trattato iniziato dalla Conferenza Intergovernativa nel corso del semestre di Presidenza italiana dell'UE, sebbene abbia coalizzato un consenso sostanzialmente unanime da parte dei paesi membri,

Nel corso del 2004, in seguito alle previste decisioni da parte dei competenti organi comunitari sulla base di proposte formulate da un apposito team di esperti, l'Agenzia per lo sviluppo delle capacità di difesa, la ricerca, l'acquisizione e gli armamenti (denominata "Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari" secondo il testo della Costituzione), per comodità denominata dal vertice informale dei Ministri del 4 Ottobre a Roma Agenzia Difesa o comunemente nota come Agenzia per gli Armamenti, dovrà essere resa operativa.

Sin dalla sua costituzione, l'Agenzia ha dovuto confrontarsi con le diverse visioni che ciascuna autorità nazionale dei paesi membri ha sulle prospettive di sviluppo della stessa.

### *Vincoli esterni*

Il primo dilemma riguarda la necessità di creare una struttura ragionevolmente snella e di natura inizialmente intergovernativa, quindi pienamente posta sotto il controllo delle competenti autorità nazionali che essa non va a sostituire, ma ad affiancare, con la prospettiva di una lenta ma progressiva comunitarizzazione dell'agenzia.

In secondo luogo, è necessario che il nuovo strumento sia strutturato in modo tale da offrire un valore aggiunto al maggior numero possibile di potenziali utenti iniziali, ovvero i Ministeri della Difesa nazionali ed in particolare le Direzioni Nazionali per gli armamenti.

Potenzialmente, il campo di applicazione dell'agenzia, così come descritto nei documenti ufficiali citati e riportati in Appendice, è decisamente vasto e quasi onnicomprensivo; sarebbe però irragionevole pensare che sin dall'inizio la sua struttura permetta di

svolgere tutte queste funzioni.

La sfida quindi risiede nell'individuare una struttura con un ampio potenziale di crescita, un organismo modulare le cui componenti siano già previste *in nuce* ma possano rimanere "dormienti" sino a che un gruppo di stati membri decida la loro attivazione sulla base della convergenza dei propri interessi o intervenga l'agenzia di sua iniziativa per promuoverne lo sviluppo.

Questo capitolo si propone di presentare una proposta di lavoro per lo sviluppo dell'Agenzia che risponda alle problematiche precedentemente individuate.

Si rimanda alle Tabelle 1 e 2 a fine capitolo per una schematizzazione di quanto esposto di seguito.

**La direzione politica** Il livello di direzione politica è in larga misura già stato definito dalle decisioni del Consiglio; l'Agenzia cadrà sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante per la PESC e PESD (ruolo ricoperto attualmente da Solana) e vedrà la partecipazione della Commissione Europea, oltre che dei rappresentanti dei governi nazionali.

Non è invece ancora chiarito completamente quale dovrebbe essere il ruolo del Consiglio Difesa, che raccoglie tutti i Ministri della Difesa (per ora riunito solo a livello informale) e quello dei Direttori Nazionali all'Armamento (DNA).

Al fine di garantire una partecipazione aperta a tutti i paesi membri dell'Unione Europea, ciascuno dovrebbe avere diritto alla presenza di un proprio rappresentante "politico" (il Ministro), responsabile per gli atti di indirizzo generale e di valenza straordinaria, nonché di un rappresentante "tecnico" (il DNA), costantemente raggugliato circa le decisioni esecutive assunte dal "board" indipendente dell'agenzia, responsabile del "day by day" e dotato di potere di iniziativa, alla pari dei DNA.

Da un lato, questo accorgimento garantisce il pieno coinvolgimento dei massimi livelli decisionali nazionali, mentre allo stesso tempo potrebbe essere perversamente impiegato come ostacolo all'assunzione di decisioni.

Per evitare queste distorsioni si deve stabilire un processo decisionale con voto ponderato e a maggioranza qualificata; la ponderazione dei voti deve avvenire in base a dei coefficienti definiti sulla base dei contributi finanziari all'agenzia, opportunamente corretti per garantire la rappresentatività anche dei paesi meno ricchi o la cui contribuzione alla politica di difesa europea si concretizza principalmente nel mettere a disposizione truppe.

**La struttura interna** L'agenzia vera e propria potrebbe costituirsi di tre Direzioni Generali, chiamate a svolgere un compito di essenziale indirizzo:

- la Direzione per la Pianificazione delle Capacità e la Standardizzazione degli Armamenti
- la Direzione per la Politica Industriale e la Regolamentazione

del Mercato della Difesa

- la Direzione per la Ricerca, la Tecnologia e lo Sviluppo (RTS)

Con l'eccezione di quest'ultima, tutti i membri dell'Unione e delle istituzioni europee coinvolte (Commissione, strutture PESD) dovrebbero partecipare con un proprio rappresentante alle riunioni delle Direzioni, i cui Direttori sarebbero però personalità indipendenti che si avvalgono del lavoro di dipendenti dell'agenzia stessa.

La Direzione RTS sarebbe l'unica dotata di un budget proprio (oltre a quello di funzionamento) destinato allo sviluppo di progetti specifici, da attribuire alle sotto-direzioni tematiche individuate (Spazio, Aeronautica, Navale, Munizioni, Propulsione, Information Technology ed Elettronica).

Tale budget dovrebbe avere quattro fonti principali di finanziamento: la Commissione Europea (essenzialmente DG Ricerca), il bilancio dell'agenzia stessa, i contributi nazionali e le collaborazioni con enti privati (industria e centri di ricerca).

Per questa ragione, la presenza dei rappresentanti nazionali e degli altri "shareholders" dovrà essere direttamente legata al contributo offerto.

Tutte le Direzioni andrebbero attivate sin dall'inizio e sarebbero responsabili per il mantenimento delle relazioni con gli organismi preesistenti che si interessano di queste tematiche, ovvero nel caso della pianificazione e standardizzazione il Comitato Militare dell'UE, i tavoli ECAP, le strutture ed iniziative NATO dedicate (PCC), mentre per la politica industriale gli interlocutori sarebbero l'OCCAR, la LoI, la Commissione Europea DG Industria e DG Mercato.

La presenza di un Ufficio Studi, struttura snella costituita da esperti indipendenti di politiche di difesa ed industriali, completa il quadro.

Il compito dell'Ufficio Studi è il monitoraggio costante e l'analisi delle tematiche di interesse dell'agenzia, fornendo alle Direzioni in contributo di pensiero necessario per l'assunzione di decisioni informate.

### ***L'Area delle Capacità***

Le Direzioni Generali così definite interagiscono con una "Area delle Capacità", costituita da quattro divisioni tematiche (C4ISTAR, Armamenti, Trasporti e Logistica), a loro volta suddivise in raggruppamenti di sistemi e soluzioni aventi caratteristiche omogenee. Ciascun raggruppamento offre un "cappello" per la messa a sistema, secondo le direttive impartite dalle Direzioni Generali e di Divisione, delle singole iniziative, costitutive dall'unità minima fondante dell'intera struttura delle capacità: la sub-agenzia.

All'intero dei raggruppamenti infatti si trovano le vere e proprie sub-agenzie, definite sulla base dei programmi di cooperazione internazionale (bi- e multi-laterale o potenzialmente comunitaria) attivati e attribuiti alla competenza dell'agenzia europea, su iniziativa volontaria dei membri o in base ad una iniziativa propria dell'agenzia.

La partecipazione alle sub-agenzie determina l'esercizio del diritto decisionale non solo all'interno della stessa, ma anche, in proporzione, nei raggruppamenti all'interno delle divisioni e nelle divisioni stesse.

Si configura così una struttura proprietaria ad azionariato diffuso, in cui, analogamente ad una struttura privatistica, gli shareholders posseggono una quota indistinguibile di un tutto, a sua volta gestito in maniera unitaria da un'entità terza (il management della sub-agenzia, che agisce come amministratore delegato indipendente che però rende conto del suo operato agli azionisti) e a questa quota corrisponde una serie di diritti relativi alla gestione del programma (voto sulle decisioni), ma anche di uso della capacità fornita dalla stessa (analogamente a quanto avviene nei consorzi).

In questo modo, i singoli governi possono decidere se e come specializzarsi e potenzialmente conservare una panoplia di capacità pur pagando solo una quota dei "sunk costs" legati al mantenimento delle stesse.

Questo modello dovrebbe inoltre permettere di sfruttare adeguatamente le economie di scala, lasciando ai membri la decisione relativa al trade-off fra risparmi generati dal pooling e mantenimento del controllo degli assets su base esclusivamente nazionale.

***Obiettivi delle sub-agenzie***

Gli obiettivi di ciascuna sub-agenzia saranno definiti all'atto di costituzione della stessa e dovrebbero idealmente coprire tutti i seguenti aspetti:

1. la progettazione della soluzione operativa in base ad un requisito comune
2. l'acquisizione dei materiali richiesti dai partecipanti al progetto
3. la gestione delle strutture così generate, nonché il pooling degli assets preesistenti
4. lo schieramento e la mobilità
5. l'addestramento all'impiego delle capacità
6. la manutenzione dei sistemi
7. l'aggiornamento dei materiali

L'efficienza del progetto sarà tanto maggiore quanto più ampio lo scopo assegnato alla sub-agenzia.

La struttura descritta sinora ben si adatta ad espansioni successive incrementali. Si tratta essenzialmente di creare incentivi, in termini di efficienza, risparmio economico, perché i governi nazionali utilizzino sempre più l'Agenzia, facendola diventare un punto di riferimento per le proprie iniziative.

***Fattori critici di successo***

Il fattore critico di successo delle sottostrutture che si dovrebbero man mano venire a sviluppare risiede nella "ownership" delle singole sub-agenzie da parte delle autorità nazionali; l'elemento discriminante in tal senso risiede nelle regole di definizione dei diritti di voto nelle decisioni che ciascuna "agenzia" è chiamata a prendere.

Inoltre, il modello ben si adatta sia ad una realtà intergovernativa che

alle possibili evoluzioni in senso comunitario e non costringe in alcun modo il grado di libertà delle autorità nazionali, se non in seguito ad una loro volontaria decisione di condividere (non di cedere, come spesso erroneamente detto dagli avversari ideologici dell'integrazione europea) una parte della loro sovranità.

Il primo passo riguarderà il pooling degli assets già esistenti, mentre si può prevedere che in seguito si affiancherà anche la gestione di nuovi programmi.

L'agenzia dovrebbe essere pronta a promuovere e svolgere entrambe le funzioni, grazie alla sua struttura modulare e alla presenza di un settore intero dedicato alla RTS, trasversale rispetto all'area delle capacità militari vere e proprie.

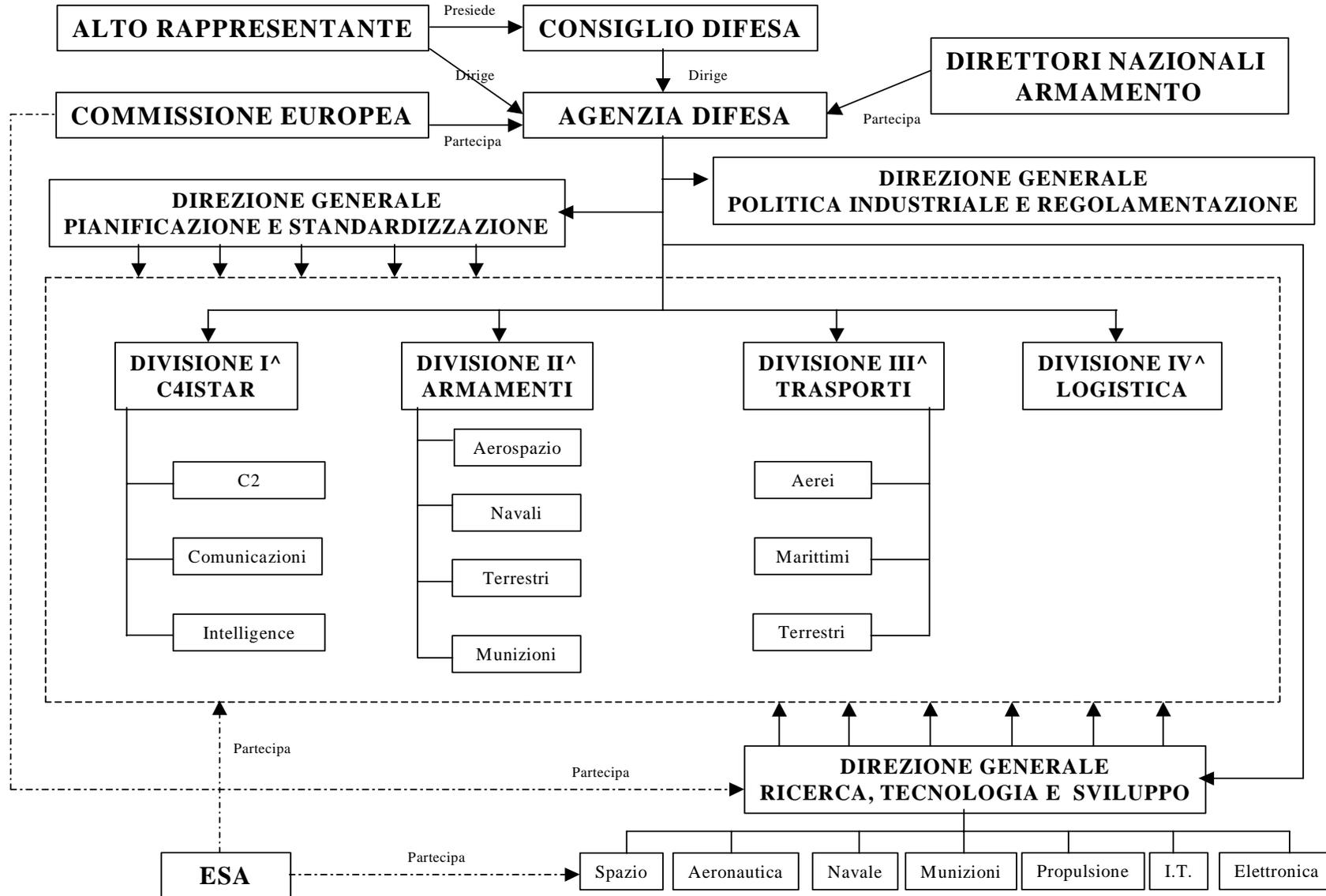
***Problemi: budget e rapporto con strutture esistenti***

Rimangono comunque due problemi principali: il budget e il coordinamento con le iniziative preesistenti.

In particolare, quello del finanziamento delle iniziative dell'agenzia è probabilmente un nodo centrale, lo scoglio su cui potrebbe naufragare l'intera costruzione.

Si dovrebbe puntare ad un progressivo incremento delle dotazioni di fondi per l'agenzia, ma è prevedibile che questo spostamento del centro di gravitazione della spesa dalle autorità nazionali verso una realtà sopranazionale provochi non poche resistenze, giustificate più da una logica di conservazione del potere burocratico che del raggiungimento dei fini.

La struttura volontaristica prospettata dovrebbe garantire ai governi che riusciranno a resistere alle tentazioni nazionaliste, tramite anche i contributi da parte di autorità di spesa non nazionali, un adeguato effetto moltiplicatore dei loro investimenti in chiave sopranazionale, ovvero fornire una maggiore capacità a fronte di una minore spesa.





**OBIETTIVI DI CIASCUNA SOTTO-AGENZIA**

- Progettazione
- Acquisizione
- Gestione, Pooling assets preesistenti
- Deployment
- Training
- Manutenzione

## CASE STUDY: LA DIMENSIONE SPAZIALE DELL'AGENZIA

*Jean Pierre Darnis*

### *Le tecnologie spaziali: un caso particolare*

Le tecnologie spaziale rappresentano un caso particolare per la futura Agenzia europea per gli armamenti. Si tratta di una dimensione nuova per la difesa. Mentre gli USA hanno costituito un "Strategic Command" dotato da un organico importante, nato dalla fusione con lo "Space Command", la dimensione spaziale interviene essenzialmente nei scenari nazionali europei come supporto delle funzioni C4I. La Francia è l'unico paese che dispone di un vero e proprio sistema militare spaziale, pur di dimensioni ridotte.

Le attività spaziali in Europa sono state sviluppate con una logica essenzialmente civile, con aspetti di sicurezza presenti ma lasciati in sottofondo. La famiglia di lanciatori europei Ariane illustra questa Europa spaziale, nella quale l'ESA gioca un ruolo preponderante.

Lo spazio in Europa dispone già di un organismo di programmazione e di ricerca che ha consolidato negli ultimi decenni un know-how importante, l'Agenzia Spaziale Europea, ESA.

La logica civile dello sviluppo delle tecnologie nell'ambito ESA non deve comunque far dimenticare che lo spazio è un'attività duale. La produzione di satelliti sui quali vengono integrati sensori può avere applicazioni per utenze sia militare che civili, come lo è l'attività dei lanciatori.

I programmi spaziali più recenti sia al livello europeo (Galileo, GMES) che al livello internazionale (Cosmo-Skymed-Pléiades) hanno una dimensione duale: le informazioni e servizi possono essere utili sia da un punto di vista civile che militare.

Ci troviamo quindi di fronte a una forte evoluzione tecnologica :

Le tecnologie spaziali offrono una serie di capacità innovative e fondamentali in termine di trasmissione dei dati (satelliti di telecomunicazione), immagine ottiche e radar (satelliti di osservazione), allarme (early warning), posizionamento (Galileo).

Gli eserciti hanno la necessità di integrare maggiormente capacità tecnologiche per le loro esigenze operative.

Fino a oggi, possiamo considerare che i produttori di tecnologia spaziale di sicurezza in Europa sono di tre tipi:

- Il sistema francese, che poggia sul triangolo DGA/CNES/Industriali, sistema integrato dove lo spaziale militare viene elaborato in parallelo ed in corrispondenza allo spaziale civile (ad esempio satelliti SPOT e

Helios). Questa struttura assicura una funzione di programmazione militare specificamente spaziale.

- Alcuni sistemi nazionali, basati su una relazione diretta fra ministeri della difesa e industriali (caso italiano).

- i programmi Europei UE/ESA (GMES, GALILEO) che determinano un'offerta di servizi spaziali per le forze di sicurezza.

### ***Il rapporto con la Francia e l'ESA***

In ambito spaziale più che in altri ambiti, il rapporto fra la futura agenzia spaziale e il sistema francese facente perno sulla DGA va valutato e regolato con cura. Come già detto, la DGA francese è la principale amministrazione di gestione di programmi spaziali militari, per la completezza delle funzioni e il budget gestito. Essa rappresenta dunque un know-how che bisogna prendere in considerazione e trasferire o coordinare con l'agenzia. Si deve però evitare di copiare la struttura DGA al livello europeo, o di accontentarsi di un semplice ufficio spazio-DGA nell'ambito dell'agenzia, che proporrebbe soltanto le soluzioni elaborate in Francia, magari con qualche aggiunta di altri paesi per "fare europeo". L'evoluzione del comparto spaziale nella sua dimensione di difesa si farà con un concetto esteso di "sicurezza", quasi completamente duale, e che deve richiamare le esperienze e strutture delle varie agenzie nazionale civile, militare ma anche dell'Agenzia Spaziale Europea. Fermarsi nella futura agenzia a una definizione militare nello spazio, con ingegneri dell'armamento che rivendicherebbero una competenza esclusiva, sarebbe controproducente e non permetterebbe le economie di scala e i trasferimenti di tecnologia che una tale agenzia deve richiamare a se e produrre.

Mettendo a parte la questione dell'organizzazione (cf. infra), un forte coordinamento e una ricerca di sinergie con il settore spaziale civile europeo deve essere ricercato già nella struttura, semmai spingendo anche alla costituzione di strutture dedicate a spazio e sicurezza all'interno dell'ESA sotto forma di programmi opzionali.

I vari teatri di operazioni degli ultimi decenni hanno dimostrato quanto le tecnologie dell'informazione e della trasmissione dei dati applicati alle forze ingaggiate siano fondamentali, una necessità in termini di controllo ma anche di superiorità. Il comparto spaziale costituisce un'infrastruttura necessaria per smistare dati sempre più numerosi su scenari planetari.

### ***Scenari di integrazione europea nel settore spaziale***

L'agenzia per gli armamenti deve quindi integrare questa dimensione nella pianificazione della ricerca e delle capacità a livello europeo.

Possiamo individuare diversi scenari di integrazione del settore spaziale:

Ipotesi 1: Lo spazio viene integrato in una divisione (sotto-agenzia) C4ISTAR propria all'Agenzia.

Descrizione: Accanto alle divisione "Armamenti", "Trasporti" e "Logistica", la divisione C4ISTAR presenta una suddivisione classica fra C2, Comunicazioni e Intelligence. Lo spazio appare nella

Comunicazione (Area Comunicazione Satellitari, Area Comunicazione Tattiche) e nell'Intelligence (Osservazione Satellitare).

Ruolo delle Agenzie Spaziali: la DGA, l'ESA o altri possono proporre soluzioni o consorzi per risolvere o approfondire le tematiche di applicazioni spaziali

Vantaggi: Corrisponde a una divisione classica nelle amministrazione della difesa, entra in corrispondenza con le attuali strutture

Svantaggi: Non permette la presa in considerazione della dimensione strategica emergente, potrebbe costituire un freno allo sviluppo di sinergie fra settore civile e militare (non risolve la frattura attuale)

Ipotesi 2: Lo spazio viene integrato in una divisione "information technology" che struttura le altre divisioni

Descrizione: Si adotta a livello dell'agenzia una visione radicalmente moderna, sistemistica e basata su un ragionamento in termini di sistemi, nella quale le tecnologie dell'informazione costituiscono la struttura portante dell'insieme delle attività, sia nel lavoro interno che in termini di output. Le differenti funzioni (Comunicazione, Intelligence, Armamenti, Trasporti, Logistica) sono dei sotto-rami di una piattaforma comune, concepita come sistemi ibridi che integrano molteplici funzioni a seconda delle esigenze operative.

Ruolo delle Agenzie Spaziali: Una tale struttura richiederebbe un adattamento forte delle agenzie spaziali nazionali, ma spingerebbe le logiche tecnologiche duali e di integrazioni in sistemi.

Vantaggi: Proporre una struttura adeguata alle tecnologie attuali e future, sinonimo di efficacia e risparmio di risorse. Questa struttura corrisponderebbe anche alle nuove minacce che includono il pericolo tecnologico. Delineare un approccio sistemico moderno costituirebbe anche una piattaforma per la modernizzazione e l'integrazione operativi dei differenti sistemi di difesa nazionali.

Svantaggi: Richiede un'evoluzione corrispondente da parte degli apparati nazionali e si potrebbero profilare alcuni scontri con l'organico (necessaria riforma delle mansioni del personale, automatizzazione, soppressione di servizi attuali)

Ipotesi 3: Creazione di una "divisione spaziale" vera e propria nell'ambito dell'Agenzia

Descrizione: Accanto alle sub-divisioni classiche (C4I, armamenti, trasporti, logistica) viene stabilita una divisione "spazio"

Vantaggi: Permette l'emergere di una visione spaziale strategica in termini di pianificazione, capacità e ricerca militare. Autorizza anche scambi facilitati con le agenzie spaziali e una buona capacità di lavoro "dual-use"

Svantaggi: Crea una "dimensione" supplementare, sul modello americano, approccio vagamente datato quando lo spazio appare come una struttura fondamentale di un insieme di procedure e operazioni legate allo scambio di dati. Un tale approccio potrebbe anche rendere più complicato il lavoro sulla dimensione spaziale delle altre divisioni

Ipotesi 4: Creazione di un'Agenzia su Divisioni funzionali e orientate agli obiettivi

Descrizione:

Direzioni di obiettivi : Mobilità, Informazione, Armi

Divisioni di supporto : IT, Weapons Technology, Transport Technologies

Lo spazio sarebbe una sotto-direzione delle IT, accanto all'elettronica e il software.

Ruolo delle Agenzie Spaziali: Coordinamento con la sotto-direzione spazio, sia in una logica di proposta di sistemi applicativi che di sviluppo di capacità.

Vantaggi: Permette lo studio e la pianificazioni di soluzioni *ad hoc* che corrispondono ai problemi operativi e non alle logiche di strutture, permette la fruizione e la diffusione delle innovazioni tecnologiche da parte dell'insieme delle funzioni.

Svantaggi: necessità di coordinare le strutture nazionali.

## CONCLUSIONI

*Stefano Silvestri e Giovanni Gasparini*

### ***Le sfide***

Il mondo degli armamenti deve fronteggiare una nuova duplice sfida. Da un lato esso deve affrontare un rapido processo di modernizzazione scientifica e tecnologica che rivoluziona alcuni concetti produttivi e operativi un tempo dati per scontati, quali l'importanza centrale delle "piattaforme" (come la nave, l'aereo o il carro armato) rispetto alle loro componenti, soprattutto quelle elettroniche, ovvero la distinzione tra tecnologie dedicate al campo militare e tecnologie dedicate al campo civile.

### ***Globalizzazione del sistema industriale della difesa***

D'altro lato è anche necessario confrontarsi con la progressiva razionalizzazione e globalizzazione delle industrie della difesa, che vanno riducendosi a pochissimi "super-sistemisti" (quelle industrie che, secondo il termine americano oggi in uso, sono in grado di concepire e disegnare un "system of systems") attorno ai quali si organizzano una serie ridotta di produttori di parti o componenti, anche ad altissima tecnologia, in un mercato che non è più comprimibile entro i confini nazionali: al contrario esso sta già superando anche i limiti continentali e delinea la formazione di una nuova realtà globale in cui produttori europei, americani, asiatici e del resto del mondo sono tra loro strettamente interconnessi da esigenze di interscambio tecnologico e produttivo oltre che dalla necessità di accrescere la domanda.

Si tratta di nuove dimensioni che alimentano anche nuovi rischi, come ad esempio quello della proliferazione tecnologica incontrollata verso paesi terzi o quella della sicurezza degli approvvigionamenti in casi di crisi di urgenza.

### ***Europeizzazione delle realtà nazionali***

E' tra l'altro evidente che la transnazionalizzazione e globalizzazione del sistema industriale della difesa tende progressivamente a tagliare i tradizionali legami identitari e di strettissima collaborazione e coerenza di vedute, comportamenti e interessi, tra le industrie produttrici (un tempo nazionali) e i loro clienti. D'altro canto, l'alto costo del rinnovamento tecnologico e la ridotta capacità di spesa di molti stati nazionali nel settore della difesa impongono alle industrie anche il ricorso alle esportazioni che, in un simile scenario transnazionale, avranno sempre maggiore difficoltà ad essere controllate ed orientate a fini politici e di sicurezza.

Tutto ciò impone agli europei di realizzare quanto meno un loro approccio continentale ai problemi industriali e della difesa, tanto più se essi intendono mantenere una capacità autonoma di restare presenti

nel settore più sofisticato ed importante dei super-sistemisti, là dove in effetti si decide come riorganizzare lo strumento militare e quali debbano e possano essere le sue reali capacità.

Questa è la logica che ha portato alla individuazione di uno strumento comune europeo come l'Agenzia degli armamenti.

D'altro canto abbiamo anche visto come ancora siano molto alte le esitazioni, le divergenze e le ambiguità circa il ruolo effettivo che tale Agenzia dovrebbe avere, la sua struttura e le sue capacità.

***L'Agenzia come strumento***

In questa ricerca abbiamo proposto alcune ipotesi per riavvicinare la struttura operativa dell'Agenzia alle esigenze più immediate delle Forze Armate europee nel nuovo scenario strategico e per aiutarle a mettersi al passo con gli obiettivi definiti in sede di Unione Europea e di Alleanza Atlantica. Altre ipotesi possono essere avanzate, ma sostanzialmente si tratta di compiere alcune scelte politiche di fondo, non facili, ma necessarie.

***Scelte politiche di fondo***

In primo luogo si tratta di decidere se il necessario rinnovamento tecnologico e operativo delle Forze Armate europee avverrà su base comune oppure se seguirà diverse linee e logiche nazionali. In quest'ultimo caso, è di fatto molto probabile che tutte le diverse politiche nazionali finiranno per essere più o meno direttamente influenzate dalle scelte americane, il che darà loro comunque un grado almeno superficiale di omogeneità. Nella realtà, tuttavia, non per questo tali scelte saranno pienamente coerenti tra loro, perché resteranno diversi i loro tempi di adattamento, le loro scelte preferenziali e i concetti operativi. Si potrebbe arrivare all'assurdo di strumenti militari europei tutti più o meno in grado di operare ad un qualche livello di efficienza e di efficacia con le Forze Armate americane, ma incapaci di operare congiuntamente e di esprimere una autonoma iniziativa strategica. Di fatto, sopravviverebbe così un margine di "nazionalismo tecnologico" (o, in termini economici, un certo livello di protezionismo infra-europeo) che avrà conseguenze negative sulla razionalizzazione delle industrie europee, producendo probabilmente ulteriori perdite di competitività e di capacità sistemistiche, e che indebolirà ulteriormente le capacità operative degli strumenti militari europei.

Bisognerà inoltre decidere se una tale Agenzia potrà assumere anche un forte ruolo finanziario e quindi reali poteri di politica industriale e tecnologica. Se ciò non dovesse avvenire, sia pure con la necessaria gradualità, è probabile che l'Agenzia stessa finisca per avere solo un ruolo marginale nei confronti dei centri nazionali di decisione e di approvvigionamento.

Si è già deciso che l'Agenzia si concentrerà sulle capacità, e quindi sui

requisiti militari dei materiali di armamento, più che sui requisiti tecnico-industriali dei singoli sistemi da sviluppare. Si tratta qui di un mutamento di grande interesse ed importanza rispetto al passato, d'altro canto reso necessario anche dal fatto che l'innovazione tecnologica sfugge ormai in grande misura al controllo militare e risiede invece in altri centri produttivi e di innovazione, soprattutto civili (anche se continua ad avere bisogno dei finanziamenti militari).

Tuttavia questa decisione deve essere accompagnata in parallelo da una diminuzione di importanza delle strutture nazionali che ancora oggi controllano i rapporti tra industria e difesa e che invece continuano a lavorare secondo una diversa logica di definizione dei requisiti, legati ai singoli sistemi, sottosistemi e componenti. E' questo un processo difficile, che richiede tempo, ma che deve essere chiaramente delineato.

***Diverse proposte per  
l'Agenzia***

Infine bisognerà decidere se considerare questa Agenzia solo come una struttura leggera di coordinamento delle agenzie e delle strutture nazionali, o se invece essa potrà divenire un reale centro comune direttivo e di orientamento della politica industriale della difesa, su scala europea, pure senza divenire allo stesso tempo una sorta di "mostro burocratico".

La proposta analizzata in questa ricerca va in questa direzione, proponendo che all'Agenzia "leggera" si affianchino progressivamente una serie di sub-agenzie specialistiche o di settore che, a loro volta, finiscano per drenare competenze, funzioni ed uomini dai centri nazionali esistenti: in tal modo l'Agenzia potrebbe rispettare il suo mandato politico generale e nello stesso tempo potrebbe evolvere come un vero centro comune europeo di iniziativa, mantenendo comunque la necessaria flessibilità e soprattutto l'opportuna gradualità.

**APPENDICE**

**Progetto di**

**TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA  
COSTITUZIONE PER L'EUROPA**

Trasmesso al Presidente del Consiglio europeo a Roma

*18 luglio 2003*

**Articolo 40: Disposizioni particolari relative all'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune**

1. La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri.

2. La politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso secondo le rispettive norme costituzionali.

La politica dell'Unione a norma del presente articolo non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi derivanti dal trattato dell'Atlantico del Nord per alcuni Stati membri che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nordatlantico, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

3. Gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio dei ministri. Gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere anche tali forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune.

Gli Stati membri s'impegnano a migliorare progressivamente le loro capacità militari. È istituita un'Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari, incaricata di individuare le esigenze operative, promuovere misure per rispondere a queste, contribuire a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, e di assistere il Consiglio dei ministri nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.

4. Le decisioni europee relative all'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all'avvio di una missione di cui al presente articolo, sono adottate dal Consiglio dei ministri che delibera all'unanimità su proposta del ministro degli affari esteri dell'Unione o di uno Stato membro. Il ministro degli affari esteri dell'Unione può proporre, se del caso congiuntamente alla Commissione, il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione.

5. Il Consiglio dei ministri può affidare il compimento di una missione, nell'ambito dell'Unione, a un gruppo di Stati membri allo scopo di preservare i valori dell'Unione e di servirne gli interessi. Lo svolgimento di detta missione è disciplinato dalle disposizioni dell'articolo III-211.

6. Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto tra loro impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più

impegnative instaurano una cooperazione strutturata nell'ambito dell'Unione. Detta cooperazione è disciplinata dalle disposizioni dell'articolo III-213.

**SEZIONE 1**  
**POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE**

**Articolo III-210**

1. Le missioni di cui all'articolo I-40, paragrafo 1 nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a Stati terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

2. Il Consiglio dei ministri, deliberando all'unanimità, adotta decisioni europee relative alle missioni di cui al paragrafo 1 stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. Il ministro degli affari esteri dell'Unione, sotto l'autorità del Consiglio dei ministri e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni.

**Articolo III-211**

1. Nel quadro delle decisioni europee adottate in conformità dell'articolo III-210, il Consiglio dei ministri può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che dispongono delle capacità necessarie e intendono impegnarsi nella missione. Tali Stati membri, in associazione con il ministro degli affari esteri dell'Unione, si accordano sulla gestione della missione.

2. Gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dei ministri dell'andamento della missione. Detti Stati membri gli si rivolgono immediatamente se la realizzazione di tale missione comporta conseguenze nuove di ampia portata o se impone una modifica dell'obiettivo, della portata o delle modalità adottate dal Consiglio dei ministri a norma dell'articolo III-210. In tal caso, il Consiglio dei ministri adotta le decisioni europee necessarie.

**Articolo III-212**

1. L'Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari, posta sotto l'autorità del Consiglio dei ministri, ha il compito di:

a) contribuire a individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri e a valutare il rispetto degli impegni in materia di capacità assunti dagli Stati membri;

b) promuovere l'armonizzazione delle esigenze operative e l'adozione di metodi di acquisizione efficienti e compatibili;

c) proporre progetti multilaterali per il conseguimento degli obiettivi in termini di capacità militari e assicurare il coordinamento dei programmi attuati dagli Stati membri e la gestione di programmi di cooperazione specifici;

d) sostenere la ricerca nel settore della tecnologia della difesa, coordinare e pianificare attività di ricerca congiunte e studi per delineare le soluzioni tecniche che rispondono alle esigenze operative future;

e) contribuire a individuare e, se del caso, attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa e per migliorare l'efficacia delle spese militari.

2. L'Agenzia è aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi. Il Consiglio dei ministri, deliberando a maggioranza qualificata, adotta una decisione europea che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia. Detta decisione tiene conto del grado di partecipazione effettiva alle attività dell'Agenzia. Nell'ambito dell'Agenzia sono costituiti gruppi specifici che riuniscono gli Stati membri impegnati in progetti congiunti. L'Agenzia svolge le sue missioni in collegamento con la Commissione se necessario.

### **Articolo III-213**

1. Gli Stati membri, elencati nel protocollo [*titolo*], che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e desiderano assumere impegni più vincolanti in materia ai fini di missioni più impegnative, instaurano tra loro una cooperazione strutturata ai sensi dell'articolo I-40, paragrafo 6.

I criteri e gli impegni in termini di capacità militari definiti da detti Stati membri figurano nel suddetto protocollo.

2. Lo Stato membro che desidera associarsi a detta cooperazione in una fase successiva, sottoscrivendo gli obblighi che essa impone, informa il Consiglio europeo della sua intenzione. Il Consiglio dei ministri delibera su richiesta di tale Stato membro. Solo i membri del Consiglio dei ministri rappresentanti gli Stati membri che partecipano alla cooperazione strutturata prendono parte alla votazione.

3. Quando il Consiglio dei ministri adotta le decisioni europee relative all'oggetto della cooperazione strutturata, solo i membri del Consiglio dei ministri rappresentanti gli Stati membri che partecipano alla cooperazione strutturata prendono parte alle deliberazioni e all'adozione di tali decisioni. Il ministro degli affari esteri dell'Unione assiste alle deliberazioni. Egli informa debitamente e periodicamente i rappresentanti degli altri Stati membri dell'evolversi della cooperazione strutturata.

4. Il Consiglio dei ministri può affidare agli Stati membri che partecipano a detta cooperazione la realizzazione, nell'ambito dell'Unione, di una missione di cui all'articolo III-210.

5. Fatti salvi i precedenti paragrafi, le disposizioni appropriate relative alle cooperazioni rafforzate si applicano alla cooperazione strutturata disciplinata dal presente articolo.

### **Articolo III-214**

1. La cooperazione più stretta in materia di difesa reciproca di cui all'articolo I-40, paragrafo 7 è aperta a tutti gli Stati membri dell'Unione. Un elenco degli Stati membri che partecipano alla cooperazione più stretta figura nella dichiarazione [*titolo*]. Lo Stato membro che desidera associarsi a detta cooperazione in una fase successiva, accettando gli obblighi che essa impone, informa il Consiglio europeo della sua intenzione e sottoscrive la suddetta dichiarazione.

2. Qualora uno Stato membro che partecipa a detta cooperazione subisca un'aggressione armata nel suo territorio, esso informa della situazione gli altri Stati partecipanti e può chiedere loro aiuto e assistenza. Gli Stati membri partecipanti si riuniscono a livello ministeriale, con l'assistenza del rispettivo rappresentante al comitato politico e di sicurezza e al comitato militare.

3. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è informato immediatamente di qualsiasi aggressione armata e delle misure prese in risposta.

4. Il presente articolo lascia impregiudicati, per gli Stati interessati, i diritti e gli obblighi derivanti dal trattato del Nord Atlantico.

2541st Council meeting

## **EXTERNAL RELATIONS**

Brussels, 17 November 2003

President:

**Mr Franco FRATTINI**, Minister for Foreign Affairs of the Italian Republic

## **EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY**

### **COUNCIL CONCLUSIONS ON ESDP, INCLUDING THE AGENCY IN THE FIELD OF DEFENCE CAPABILITIES DEVELOPMENT, RESEARCH, ACQUISITION AND ARMAMENTS**

#### **AGENCY IN THE FIELD OF DEFENCE CAPABILITIES DEVELOPMENT, RESEARCH, ACQUISITION AND ARMAMENTS**

24. The Council has decided to create an Agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments, further to the Conclusions of the European Council at Thessaloniki in June 2003. The Agency will be established in the course of 2004.

25. In this context, the Council endorsed the report on the Agency, annexed to these Conclusions, which constitutes the basis for carrying work forward.

26. The Council adopted the decision creating the Agency Establishment Team, including its mandate, and invited the Secretary General/High Representative to implement that decision as soon as possible, with a view to the Team starting work in January 2004.

27. The Agency Establishment Team should submit proposals to the Council, with a view to launching the activity of the Agency in the course of 2004."

## **REPORT ON THE AGENCY IN THE FIELD OF DEFENCE CAPABILITIES DEVELOPMENT, RESEARCH, ACQUISITION AND ARMAMENTS**

### **1. REFERENCES**

1.1 On 19-20 June 2003 the European Council at Thessaloniki, following the 2003 Spring European Council, tasked the appropriate bodies of the Council to undertake the necessary actions towards creating, in the course of 2004, an intergovernmental agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments.

This agency, which shall be subject to the Council's authority and open to participation by all Member States, will aim at developing defence capabilities in the field of crisis management, promoting and enhancing European armaments cooperation, strengthening the European defence industrial and technological base and creating a competitive European defence equipment market, as well as promoting, in liaison with the Community's research activities where appropriate, research aimed at leadership in strategic technologies for future defence and security capabilities, thereby strengthening Europe's industrial potential in this domain.

1.2 The work of the European Convention, as presented during the European Council at Thessaloniki on 19-20 June 2003, without prejudging the works of the IGC, refers inter alia to the establishment of a European Armaments, Research and Military Capabilities Agency to

identify operational requirements, to promote measures to satisfy those requirements, to contribute to identifying and, where appropriate, implementing any measure needed to strengthen the industrial and technological base of the defence sector, to participate in defining a European capabilities and armaments policy, and to assist the Council in evaluating the improvement of military capabilities.

1.3 COREPER 2 on 4th September 2003 decided to establish an ad hoc Group to prepare the creation of the Agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments.

## **2. BASIC FUNCTIONS AND TASKS**

2.1 The Council shall establish under its authority within the single institutional framework of the EU, in support of CFSP and ESDP, an Agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments, hereafter called the Agency, with the aim to support the Member States in their effort to improve European defence capabilities in the field of crisis management and to sustain the ESDP as it stands now and develops in the future.

2.2 The Agency shall be without prejudice to the competencies of Member States over defence matters.

2.3 The Agency shall have the legal personality necessary to perform its tasks and attain its objectives.

2.4 The Defence Ministers, within the Council, have the responsibility for the Agency, in support of the CFSP, the ESDP and European Defence Capabilities in general. Council decisions in relation to the work of the Agency shall be taken, after preparation by COREPER, the PSC and the relevant Council bodies, by the Council (GAERC) meeting in Defence Ministers composition.

The Political and Security Committee will receive reports and provide guidelines on matters falling within the CFSP and the ESDP. The National Armaments Directors will, in a way to be defined, receive reports and contribute on issues of their competence in preparation of Council decisions.

2.5 The Commission is fully associated to the work of the Agency.

2.6 The Agency will have evolving functions and capabilities towards its fully operational configuration, following a timetable to be defined. To this end, the Council will re-examine and, if deemed appropriate, review the relevant constitutive texts relating to the Agency in particular to bring them in line with the outcome of the IGC.

### **2.7 Decision making procedure**

*The decision making procedure of the Agency will have to be defined in the Joint Action establishing the Agency according to the subject matter of the decisions to be taken, reflecting the relevant Treaty provisions.*

2.8 The Agency will aim at:

a. developing defence capabilities in the field of crisis management by:

- 1) identifying, in association with the appropriate Council bodies and respecting their competencies, and utilising the Capability Development Mechanism, the EU's future defence capability requirements in quantitative and qualitative terms (encompassing both forces and equipment);
- 2) scrutinising, assessing and evaluating against agreed criteria the capability commitments given by the Member States through the ECAP process, and utilising CDM;
- 3) promoting and coordinating harmonisation of military requirements;
- 4) identifying and proposing collaborative activities in the operational domain;
- 5) providing appraisals on financial priorities for capabilities development and acquisition;

b. promoting and enhancing European armaments cooperation by :

- 1) proposing multilateral projects to meet the ESDP capabilities requirements as they stand now and develop in the future;
- 2) striving for coordination of programs implemented by Member States and for management of specific cooperation programmes through the Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) or specific program arrangements on the basis of OCCAR experience, aiming at promoting cost-effective and efficient procurement;

c. contributing to identifying and, if necessary, implementing policies and measures aimed at strengthening the European defence industrial and technological base; supporting the creation in liaison with Commission, as appropriate, of an internationally competitive European Defence Equipment market, providing further impulse and input to the development and harmonisation of rules and regulations affecting the European defence market, particularly by an EU wide application of rule and procedures adapted from those negotiated in the Letter of Intent (L.o.I) Framework Agreement process;

d. promoting, in liaison with the Community's research activities where appropriate, research aimed at fulfilling future defence and security capabilities requirements and thereby strengthening Europe's industrial potential in this domain including the provision of R&T studies relevant to future operational needs and the coordination and planning of joint research activities, using the experience gained with the Western European Armaments Group/Western European Armaments Organisation (WEAG/WEAO), particularly with EUROPA Memorandum of Understanding (EUROPA MoU).

2.9 In achieving its aims, the Agency shall draw on the competence and expertise of the EU Military Committee through the Political and Security Committee (as far as paras a.1), a.2), a.3), a.4) and b. are concerned) and, in a way to be defined, the EU National Armament Directors (as far as paras b., c. and d. are concerned).

### **3. ORGANISATION**

3.1 The Agency shall be open to participation by all EU Member States.

3.2 The Agency's structure is the following:

- a Steering Board (SB), which is the governing body of the Agency, is composed of representatives of the participating EU Member States, authorised to commit their governments, and a representative of the Commission. It meets at the level of the Ministers of Defence or their representatives;
- the Head of the Agency, who shall be the SG/HR, and who will chair the SB meetings;
- a Staff consisting of a lean core component of standing EU personnel selected on the base of individual capabilities, augmentable on a temporary basis by national secondees, according to specific tasks and projects;
- a Chief executive, recommended by the Head of the Agency and appointed by the SB.

3.3 The SB determines the Agency's activities during meetings chaired by the Head of the Agency, within the framework of such directives as the Council may issue to it. It also approves the Agency's programme of work and budget.

#### **4. EXTERNAL WORKING RELATIONS**

4.1 The Agency should establish close working relations with relevant elements of existing arrangements/groupings/organisations such as L.o.I, OCCAR, and WEAG/WEAO, including the R&T mechanisms of the EUROPA MoU, with a view to incorporate them or assimilate their principles and practices in due course, as appropriate. The Agency should seek ways to ensure that present non-EU members of WEAG be associated, where appropriate, with specific programmes or projects.

4.2. In cooperating with these arrangements/groupings/organisations the Agency will respect the single institutional framework and the decision-making autonomy of the European Union. The Agency will respect the legal requirements and constraints of these arrangements/groupings/organisations in this co-operation.

4.3 In a spirit of mutual reinforcement between the Agency and relevant NATO bodies, within their respective competencies and the established framework of co-operation and consultation, the reciprocal transparency and coherent development will be ensured by the application of CDM procedures.

#### **5. BUDGET**

5.1 Arrangements will be worked out during the establishment phase of the Agency.

#### **6. WAY FORWARD**

A. Preparing the establishment of the Agency.

6.1 An Agency Establishment Team (AET) will be set up in January 2004. Its mandate is set out in the Annex to the Council decision creating the AET.

- The Agency should be created by a Joint Action.

- Institutional, legal and financial aspects relating to the basic functions and tasks of the Agency will be considered by the competent Council bodies in the light of recommendations from the AET.
- The constitutive texts related to the Agency will be subject to review when the draft Treaty establishing a Constitution for Europe is finalised.

## B. Initial stage of the Agency

6.2 The initial stage will start in the course of 2004. The Agency will act as coordinating focus for the existing network of bodies, agreements and competencies. The Agency will contribute to the work of the relevant Council bodies, including the EUMC for the management of the CDM (Capability Development Mechanism), and the work of the HTF (Headline goal Task Force), and for the facilitation of decision-making regarding the results of the ECAP process.

In this stage, the Agency's working relationships, and when necessary, the legal and operational frameworks, should have been established namely for:

- the management of collaborative projects through OCCAR;
- the implementation and extension of L.o.I Framework Agreement procedures as appropriate;
- the incorporation and adaptation of the relevant WEAG/WEAO elements or the assimilation of their principles and practices as appropriate.

6.3 At this stage the Agency's structure will enable it to carry forward work in its four fields of activity, with its staff progressively augmented in order to carry out its functions effectively.

## C. Fully operational stage of the Agency

6.4 In this stage the Agency will be responsible in particular for the integration between the operational aspects of capabilities (scenarios, requirements, non equipment collaborative projects) and the capability acquisition and development ones (R&T scenarios, cooperative armament projects, programmes management, European Defence Industrial and Technological Base rules and regulations).

In this stage the Agency will incorporate or assimilate the principles and practices of the relevant elements of pre-existing arrangements/grouping/organisations (OCCAR, L.o.I, Framework Agreement, WEAG/WEAO).

6.5 The features of the relevant Agency's bodies are outlined in the Annex.

## **FEATURES OF THE AGENCY'S STRUCTURES**

### **1. STEERING BOARD**

1.1 The Steering Board (SB), chaired by the Head of the Agency, is the governing body of the Agency and exercises its competencies, in accordance with the guidelines established by the Council and in coherence with the work done by the SG/HR and by the PSC. It is composed of representatives of the participating EU Member States, authorised to commit their

governments, and a representative of the Commission. It meets at the level of the Ministers of Defence or their representatives.

1.2 The SB meetings are attended by:

- the Chief executive of the Agency or his/her representative;
- ex-officio, by the Chairman of EUMC and the NAD of the Presidency, or their representative.

1.3 The SB meeting are attended, on matters of common interest:

- at the invitation of the SB, by the heads/chairs of other arrangements, organisations or groupings, whose work will be assimilated or ultimately incorporated within the Agency;
- at the invitation of the SB, by NATO Secretary General or his/her representative.

## **2. HEAD OF THE AGENCY**

2.1 The Head of the Agency chairs the SB meetings and is supported by the permanent staff. He/she is responsible for the achievement of the Agency's aims and for its overall organisation and functioning.

2.2 He/she will report on the work of the Agency, including on decisions by the SB, to the Council (the GAERC in Defence Ministers composition).

## **3. CHIEF EXECUTIVE**

3.1 The Chief Executive, who is also the Head of the permanent staff, reports to the Head of the Agency on the organisational and administrative tasks. He/she is responsible for the oversight and coordination of the functional units, ensuring the overall coherence of their work.

## **4. AGENCY STAFF**

4.1 The Agency staff comprises personnel, selected on the basis of relevant competence and expertise, managed by the Chief Executive. The staff is structured into functional units, as directed by the Head of the Agency and approved by the SB. Staff will be obtained from three sources:

- normally, personnel recruited directly by the Agency under fixed-term contracts, selected from nationals of Member States participating in the Agency;
- Community officials seconded to the Agency for a fixed period and for specific tasks and projects or needs;
- national experts seconded by Member States participating in the Agency according to specific tasks and projects.

4.2 In all cases, recruitment should be directed to securing for the Agency the services of staff of the highest standard of ability and efficiency, recruited on the broadest possible geographical basis among nationals of Member States participating in the Agency.