

# Osservatorio Strategico

## Supplemento

AL NUMERO 7 LUGLIO 2006

L'Osservatorio Strategico è una pubblicazione del Centro Militare di Studi Strategici, realizzata sotto la direzione editoriale dell'Amm. Div. Luciano Callini.

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.

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.

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)



**Centro Militare  
di Studi Strategici**

Ufficio Relazioni Esterne  
Palazzo Salviati

Piazza della Rovere, 83 00165 – ROMA  
tel. 06 4691 3207 fax 06 6879779  
e-mail [relest.cemiss@casd.difesa.it](mailto:relest.cemiss@casd.difesa.it)

## LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: *analisi comparata delle diverse proposte e possibili opzioni per la tutela degli interessi nazionali*

Stefano Silvestri (Direttore)  
Federica Di Camillo  
Giovanni Gasparini  
Michele Nones

## Indice

### SOMMARIO

<b>Introduzione</b> <i>Michele Nones, Stefano Silvestri</i>	9
<b>Le diverse iniziative europee</b> <i>Federica Di Camillo</i>	13
<b>Problemi e possibili evoluzioni del quadro europeo</b> <i>Giovanni Gasparini</i>	27
<b>Possibili opzioni italiane</b> <i>Michele Nones, Stefano Silvestri</i>	33
<b>Appendice</b> <i>Corinne Asti</i>	41
<b>Griglia comparativa</b>	81
<b>Note sugli Autori</b>	89

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

### **SOMMARIO**

Dall'inizio degli anni '90, varie iniziative interagiscono nel processo di integrazione del mercato europeo della difesa.

Tra queste spiccano la concentrazione dell'industria europea aerospaziale e della difesa, l'Occar, l'EDA/Agenzia Europea Difesa e le iniziative della Commissione e del Consiglio Europei.

La Commissione, in particolare, ha pubblicato nel Settembre 2004 il Libro Verde sugli Appalti pubblici della difesa. Successivamente la Commissione ha presentato, il 6 Dicembre scorso, nuove iniziative per favorire una maggiore competizione, confermando la volontà di perseguire ambedue le ipotesi allora avanzate.

La prima prevede l'emanazione di una Comunicazione Interpretativa (probabilmente entro il primo semestre 2006), attraverso la quale si cercherà di ridurre le deroghe basate sul ricorso degli Stati Membri all'art. 296 del Trattato. Ciò dovrebbe arginare un duplice effetto negativo: equipaggiamenti militari più costosi e meno efficienti per le Forze Armate europee e crescenti difficoltà dell'industria a competere sul mercato internazionale. Tutti i maggiori gruppi hanno, inoltre, potuto godere, chi prima e chi dopo, chi più e chi meno, di aiuti e sovvenzioni, non sempre giustificabili nella logica del sostegno dell'innovazione tecnologica. Ora la Commissione vuole provare a rimettere ordine in questo quadro confuso che rischia di impedire il rafforzamento della base tecnologica ed industriale europea nel comparto della difesa.

La seconda iniziativa della Commissione riguarda la predisposizione di una nuova specifica Direttiva per gli acquisti pubblici di equipaggiamenti militari (processo che richiederà probabilmente un triennio). Anche se presentata cautamente come una prospettiva da verificare attraverso lo studio dell'impatto sul mercato delle misure proposte, è chiaro a tutti che questa è l'intenzione della Commissione. Nei casi in cui gli Stati non possano o vogliano utilizzare la deroga dell'art. 296, dovranno poter contare su una normativa europea adatta alle particolarità di questo mercato. Non si può, infatti, non tenere conto della sua "delicatezza" e delle sue implicazioni strategiche, oltre che di alcune caratteristiche della domanda espressa dalle Forze Armate. Si potrà così evitare l'attuale dilemma: tollerare gli abusi nell'applicazione dell'art. 296 o rischiare le pesanti conseguenze di una competizione indiscriminata.

Fra tutte le diverse iniziative vi è una certa sovrapposizione sia in termini di coinvolgimento dei paesi (effettivo o potenziale), sia di inquadramento istituzionale e giuridico, sia di approccio e di soluzioni (ipotizzate o ipotizzabili). In prima approssimazione le aree complessivamente coinvolte sono: sicurezza degli approvvigionamenti, procedure di esportazione, ricerca e sviluppo, sicurezza delle informazioni, armonizzazione dei requisiti militari, regole del *procurement*, programmi di collaborazione.

Sulla base dei punti di forza e dei limiti delle iniziative, si è cercato di indicare le possibili linee di sviluppo e di intervento a livello europeo, che tengano conto delle possibili opzioni per la tutela degli interessi italiani nel complesso e contraddittorio processo di integrazione del mercato europeo della difesa.

Per quanto riguarda le linee di sviluppo a livello europeo, si nota che l'EDA, che è l'iniziativa più recente, si pone al centro di tutte queste relazioni, in quanto il suo mandato prevede che si occupi dello sviluppo delle capacità militari, dell'individuazione di collaborazioni internazionali

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

e requisiti comuni, e potenzialmente dell'acquisizione e gestione di programmi, nonché dello sviluppo di attività di ricerca ed, infine, della costituzione di una base industriale comune per la difesa, attraverso iniziative come il recente Codice di Condotta volontario e l'annesso sistema di monitoraggio del suo funzionamento.

L'attività dell'EDA dovrà inizialmente concentrarsi sul coordinamento delle iniziative degli stati nazionali e di sviluppo delle proprie competenze nel settore dello sviluppo delle capacità militari e della regolamentazione del mercato.

Le attività settoriali di Occar e nel medio periodo potrebbero confluire con modalità diverse nel perimetro dell'Agenzia, superando così il problema della *membership* differenziata.

L'Occar potrebbe rimanere un'agenzia di *procurement* autonoma, ma cui l'Agenzia potrebbe appoggiarsi per dare operativamente corso alle decisioni di sviluppo di capacità e requisiti comuni maturate in suo seno o, in un futuro più lontano, grazie all'impiego di fondi propri di acquisizione.

L'Occar, per sua natura, non è di facile assimilazione in un quadro comunitario, ma le iniziative dell'EDA per lo sviluppo del mercato potrebbero quantomeno avvalersi dell'esperienza maturata e assorbita, se non i principi, quantomeno i risultati pratici legati alle sue iniziative principali.

E' dunque l'EDA l'iniziativa che maggiormente sembra in grado di rivestire un ruolo sempre più importante nel processo di integrazione.

In generale e nell'immediato l'obiettivo è comunque quello di tenere collegati i diversi esercizi, soprattutto attraverso l'azione dei paesi che più vi partecipano, ma sempre nella prospettiva di poterli re-integrare in qualche modo a livello dell'Unione Europea.

Passando alla tutela degli interessi nazionali, vi è per l'Italia una duplice esigenza: definire una sua posizione che consenta di tutelare al meglio i suoi interessi sul piano strategico e tattico e collaborare alla progressiva crescita dell'Europa della difesa nei diversi ambiti in cui è presente.

Dal punto di vista istituzionale, data la pluralità delle competenze coinvolte in tali compiti, sarà necessario sviluppare un più stretto coordinamento interministeriale attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Una soluzione potrebbe basarsi sulla nomina di un Sottosegretario alla PCM per la Sicurezza Nazionale, dal quale potrebbe dipendere anche il coordinamento delle iniziative in questo settore, in considerazione della sua strategicità e della necessità di individuare un livello adeguato di responsabilità politica per potersi interfacciare con i Ministri competenti. Un Sottosegretario alla PCM, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, avrebbe la possibilità di coordinare l'attività dei Ministri interessati senza dover interferire sulle rispettive aree di competenza. Il suo mandato politico ne farebbe un credibile interlocutore a livello nazionale e internazionale.

A livello tecnico e amministrativo questo coordinamento potrebbe essere attuato rendendo autonomo e potenziando l'attuale UCPMA-Ufficio Coordinamento Produzione Materiali di Armamento (istituito dalla legge 185/90 e diretto dal Consigliere Militare del Presidente del Consiglio). La nuova struttura (UCASD-Ufficio di Coordinamento Attività di Sicurezza e Difesa) dovrebbe anche coordinare e supportare l'azione del Governo e delle Amministrazioni in tutto questo settore.

Questa soluzione consentirebbe anche di risolvere il problema della coerenza ed omogeneità della nostra partecipazione alla costruzione dell'Europa della difesa e di un mercato europeo. Attualmente, infatti, i nostri rappresentanti partecipano alle diverse iniziative in modo troppo disordinato e, a volte, senza che le informazioni siano condivise tempestivamente fra le diverse

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Amministrazioni interessate. Manca una cabina di regia che coordini l'attività a Roma e Bruxelles, coinvolgendo i rappresentanti militari e civili. La specificità e importanza del settore militare sembrano richiedere l'istituzione di una struttura ad hoc, facendo rientrare queste decisioni nella più generale strategia per tutelare la sicurezza del paese.

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

### **INTRODUZIONE**

*Michele Nones e Stefano Silvestri*

Nel corso del 2004 si sono verificati tre importanti eventi nel campo dell'integrazione del mercato europeo della difesa che, per quanto non risolutivi, hanno dato il segnale che il processo ha ripreso vigore sulla spinta della sempre più diffusa convinzione che l'attuale quadro non è più a lungo sostenibile.

L'Europa sta, infatti, pagando un prezzo elevatissimo sull'altare della chiusura quasi autarchica dei mercati nazionali:

- a) le Forze Armate europee non ricevono tutti gli equipaggiamenti avanzati di cui hanno bisogno e, comunque, li pagano a prezzi elevati;
- b) i programmi di collaborazione, benché indispensabili per raggiungere adeguati volumi produttivi e ripartire gli elevatissimi costi di R&S, hanno degli extra-costi intrinseci che ne riducono i vantaggi;
- c) le industrie europee vengono protette nel breve periodo, ma rischiano di perdere ogni possibilità di competere con quelle americane nel medio e lungo periodo, non essendo costrette a procedere verso una maggiore efficienza.

Per cercare di porre rimedio a questa situazione, si sono aggiunte alle altre iniziative anche queste:

- a) la firma dell'ultimo *Implementing Arrangement* dell'Accordo Quadro/LoI che lo ha reso quasi operativo (mancano ancora alcuni accordi tecnici);
- b) la costituzione della European Defence Agency (EDA), l'Agenzia Europea di Difesa che ha poi cominciato ad organizzarsi per diventare operativa;
- c) la pubblicazione del Green Paper della Commissione Europea sugli appalti pubblici nel settore della difesa che rappresenta la conclusione della più importante iniziativa prevista dalla Comunicazione della Commissione presentata nel 2003.

Nel frattempo è continuata ed è stata potenziata l'attività dell'OCCAR, l'Agenzia di gestione dei programmi congiunti dei partecipanti.

Nel corso del 2005 queste iniziative sono proseguite e si sono intensificate, a parte l'Accordo Quadro dove i meccanismi complessi ed impegnativi che sono stati previsti per garantire la Security of Supply dei suoi membri ha impedito fino ad ora di trovare un accordo unanime e, soprattutto, l'adesione delle imprese militari che, evidentemente, preferirebbero non essere vincolate da condizioni contrattuali vincolanti a favore dei governi. Diversi e significativi sono stati, invece, i passi avanti compiuti dall'EDA e dalla Commissione Europea.

L'EDA ha messo a punto un Codice di Condotta sugli acquisti di equipaggiamenti militari che è stato approvato dallo *Steering Board* ministeriale nella riunione del 21 novembre. Entro aprile i Governi dovranno dichiarare se intendono aderire a partire dal 1 luglio 2006. Nel caso in cui decidano di ricorrere alla deroga alle regole comunitarie previste dall'art. 296 del Trattato per la produzione e il commercio di "armi, munizioni e materiali da guerra" (secondo la vecchia definizione di cinquant'anni fa) che riguardino gli "interessi essenziali della propria sicurezza", dovranno garantire una maggiore apertura dei propri mercati alla concorrenza, secondo i principi del Codice, ed accettare la supervisione da parte dell'Agenzia sulla sua concreta applicazione. Non è giuridicamente vincolante, ma si tratta comunque di un esplicito impegno

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

politico. Il potere di pressione morale esercitato dall'Agenzia non deve, dunque, essere sottovalutato perché alla fine di ogni anno emergerà pubblicamente nel rapporto ai ministri ogni eventuale abuso o comportamento incoerente. Sono previste due importanti eccezioni alle nuove regole nel caso dei programmi internazionali e di ricerca (perché sono evidentemente strategici e nessun paese oggi è disponibile a finanziarne lo sviluppo se non nel quadro del mantenimento e del rafforzamento delle proprie capacità tecnologiche ed industriali, altrimenti tanto varrebbe acquistare il prodotto *off the shelf* direttamente dalle imprese americane). Vi sono, poi, dei casi in cui la competizione può essere evitata (approvvigionamenti urgenti, continuità delle forniture, straordinarie ed impellenti ragioni di sicurezza nazionale). Ma tutto ciò è mitigato dal ruolo di supervisore attribuito all'EDA e dal fatto che anche gli aiuti di stato dovranno essere comunicati da parte degli Stati Membri al fine di verificare se questo rappresenta una distorsione della competizione sul mercato della difesa. Si può ritenere che già questa attività di *reporting* costituirà un importante deterrente contro eventuali abusi nell'utilizzo delle eccezioni ammesse. Quasi contemporaneamente, a poco più di un anno di distanza dalla pubblicazione del Libro Verde sugli acquisti pubblici di equipaggiamenti militari, la Commissione Europea ha presentato il 6 dicembre scorso le sue nuove iniziative per favorire una maggiore competizione, confermando la volontà di perseguire ambedue le ipotesi allora avanzate.

La prima prevede l'emanazione di una Comunicazione Interpretativa (probabilmente entro il primo semestre 2006), attraverso la quale si cercherà di ridurre le deroghe basate sul ricorso degli Stati Membri all'art. 296 del Trattato. In moltissimi casi gli Stati hanno fino ad ora utilizzato questa possibilità in modo automatico, estendendola a tutte le attività svolte nel campo della difesa. Il risultato è che, a differenza del mercato civile (e, seppur più limitatamente, dei servizi pubblici), il mercato militare è rimasto protetto all'interno dei confini nazionali, con un duplice risultato negativo: equipaggiamenti militari più costosi e meno efficienti per le Forze Armate europee e crescenti difficoltà dell'industria a competere sul mercato internazionale (anche per la scomparsa della divisione in aree di influenza fra i due blocchi, la maggiore aggressività dell'industria americana, la presenza di nuovi paesi esportatori, uno sviluppo tecnologico sempre più rapido, ecc.). Tutti i maggiori gruppi hanno, inoltre, potuto godere, chi prima e chi dopo, chi di più e chi di meno, di aiuti e sovvenzioni, non sempre giustificabili nella logica del sostegno dell'innovazione tecnologica. Ora la Commissione vuole provare a rimettere ordine in questo quadro confuso che rischia di impedire il rafforzamento della base tecnologica ed industriale europea nel comparto della difesa. La Comunicazione dovrebbe, quindi, imporre criteri omogenei e trasparenti per l'utilizzo dell'art. 296.

La seconda iniziativa della Commissione riguarda la predisposizione di una nuova specifica Direttiva per gli acquisti pubblici di equipaggiamenti militari (processo che richiederà probabilmente un triennio). Anche se presentata cautamente come una prospettiva da verificare attraverso lo studio dell'impatto sul mercato delle misure proposte, è chiaro a tutti che questa è l'intenzione della Commissione. Nei casi in cui gli Stati non possano o vogliano utilizzare la deroga dell'art. 296, dovranno poter contare su una normativa europea adatta alle particolarità di questo mercato. Non si può, infatti, non tenere conto della sua "delicatezza" e delle sue implicazioni strategiche, oltre che di alcune caratteristiche della domanda espressa dalle Forze Armate. La Direttiva "civile" e quella sui servizi pubblici sono insufficienti per gestire il molto più complesso mercato della difesa. Si potrà così evitare l'attuale dilemma: tollerare gli abusi nell'applicazione dell'art. 296 o rischiare le pesanti conseguenze di una competizione indiscriminata.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Fra le diverse iniziative vi è una certa sovrapposizione sia in termini di coinvolgimento dei paesi (effettivo o potenziale), sia di inquadramento istituzionale e giuridico, sia di approccio e di soluzioni (ipotizzate o ipotizzabili). In prima approssimazione le aree complessivamente coinvolte sono: sicurezza degli approvvigionamenti, procedure di esportazione, ricerca e sviluppo, sicurezza delle informazioni, armonizzazione dei requisiti militari, regole del *procurement*, programmi di collaborazione. La ricerca si è proposta di fornire un quadro delle diverse iniziative, evidenziandone le caratteristiche e le possibili opzioni sul piano della tutela dei nostri interessi nazionali.

## LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI

### LE DIVERSE INIZIATIVE EUROPEE

*Federica Di Camillo*

#### *Introduzione*

Dall'inizio degli anni '90, varie iniziative interagiscono nel processo di integrazione del mercato europeo della difesa<sup>1</sup>.

Ne analizzeremo alcune partendo da quelle riguardanti l'offerta (Accordo Quadro/LoI), per poi passare a quelle della domanda (Occar, Agenzia Europea Difesa) e infine alla regolamentazione (proposta Direttiva sugli appalti pubblici della difesa).

Nella realtà si tratta di fenomeni non inquadrabili in maniera esclusiva in una sola componente del mercato: ad esempio l'Accordo Quadro/LoI coinvolge anche gli Stati nella loro funzione di domanda e l'Agenzia copre anche aspetti di offerta nonché di regolamentazione. Vanno poi considerate le interconnessioni e sovrapposizioni di attori presenti, basti pensare al ruolo dello Stato che al tempo stesso agisce sulla domanda, sulla regolamentazione e sull'offerta, tramite il controllo esercitato nei Cda dei maggiori gruppi europei aerospaziali e della difesa.

E' dunque a meri fini di chiarezza espositiva, che ascriviamo le varie iniziative *prevalentemente* ad una sola componente del mercato.

Emergeranno differenti scopi e periodi di creazione delle stesse, competenze e poteri, basi e personalità giuridiche, strutture e bilanci, processi decisionali e *membership*, sulle quali non ci soffermeremo più del necessario, rinviando al quadro sinottico in appendice e privilegiando invece, in maniera che non pretende di essere esaustiva, punti di forza e limiti delle iniziative, per alcune delle quali il capitolo successivo tenterà di delineare possibili linee di sviluppo e di intervento.

#### *Concentrazione dell'industria europea aerospaziale e della difesa*

Iniziamo con l'aggregazione dell'offerta che, più progredita di quella della domanda, è legata ad essa da effetti trainanti reciproci, essenziali per l'equilibrio del mercato.

L'offerta ha avuto il vantaggio di ricevere un impulso direttamente dall'industria<sup>2</sup> che, negli anni '90, ha portato ad una concentrazione<sup>3</sup> del settore europeo aerospaziale e della difesa sostanzialmente in quattro gruppi: EADS, BAe Systems, Thales e Finmeccanica.

<sup>1</sup> "In effetti si deve tener presente che la dizione 'mercato', se intesa in termini liberali, risulta essere impropria, mentre nel contesto dell'industria della difesa tende ad indicare il processo interattivo, vincolato dalle specificità dei beni trattati, fra i diversi attori coinvolti, le cui finalità sono principalmente di ordine politico, piuttosto che esprimibili in puri termini economici", Michele Nones, Giovanni Gasparini, Federica Di Camillo, "L'industria della difesa nel rapporto transatlantico", in Osservatorio Transatlantico, Senato della Repubblica italiana, n.3, agosto-settembre 2004, p.1.

<sup>2</sup> "In mancanza di una spinta al cambiamento dall'alto è da considerare una 'autodeterminazione dell'industria', dal momento che la valenza delle cooperazioni (...) risiede, oltre che nella rilevanza strategica, nei vantaggi commerciali dei partner", Ibid., p.9.

<sup>3</sup> Concentrazione finanziaria più che razionalizzazione produttiva, IAI, Osservatorio sulla Difesa Europea, Economia e industria della difesa: tabelle e grafici, a cura di Giovanni Gasparini,

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Non mancano tuttavia dei limiti al processo di integrazione societaria che, in primo luogo, ha riguardato per lo più il solo comparto aerospaziale, coinvolgendo solo marginalmente i settori navale e terrestre. In secondo luogo, il processo di concentrazione dell'industria europea ha avuto ed ha un carattere transnazionale ma, alla creazione delle Società Transnazionali per la Difesa/Transnational Defence Companies (TDCs)<sup>4</sup>, non corrisponde un quadro normativo e procedurale unitario. Sottoposte a differenti regimi nazionali, differenti tipi e tempi di ottenimento di autorizzazioni alle esportazioni, le TDCs vedono limitati il contenimento dei costi, l'efficienza e la competitività alla base della loro creazione. Il fenomeno inoltre "allenta il controllo governativo sulle scelte strategiche di gruppi divenuti ora transnazionali"<sup>5</sup>. Situazioni cui in parte cerca di porre rimedio il processo Accordo Quadro/LoI di seguito analizzato.

### **Accordo Quadro**

Il processo Accordo Quadro/LoI<sup>6</sup>, intrapreso fuori dal contesto istituzionale dell'Unione Europea da Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia nel 1998<sup>7</sup>, ha portato alla firma, nel 2000, di un trattato internazionale giuridicamente vincolante, un "Accordo Quadro (...) relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa".

"L'operatività dell'Accordo è affidata ad Intese Applicative [e alla sottoscrizione delle stesse da parte degli Stati partecipanti, recentemente completata] – con le quali ci si impegna ad agire secondo un regime condiviso sufficientemente omogeneo – nelle seguenti aree: sicurezza degli approvvigionamenti, procedure di trasferimento e di esportazione, trattamento delle informazioni tecniche, ricerca e tecnologia (R&T), sicurezza delle informazioni classificate, armonizzazione dei requisiti militari. In sostanza si tratta di un mercato integrato della difesa "virtuale". L'integrazione cioè, avviene sotto forma di semplificazione delle procedure per

---

[http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa\\_sicurezza/osservatorio/Slide%20Osservatorio%203-2005.pdf](http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa_sicurezza/osservatorio/Slide%20Osservatorio%203-2005.pdf), p.5.

<sup>4</sup> Secondo la definizione fornita dall'"Accordo Quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa", art. 2(o): "Per «Società Transnazionale per la Difesa (STD)» s'intende un ente aziendale, industriale o di altra natura giuridica formato da elementi delle industrie per la Difesa di due o più Parti, o con impianti ubicati nell'ambito dei territori di due o più Parti, che producono o forniscono articoli per la Difesa e Servizi per la Difesa. Sono comprese le joint-ventures costituite per mezzo di disposizioni giuridicamente vincolanti, di tipo accettabile per le Parti. S'intende anche qualsiasi attività che produce o fornisce Articoli per la Difesa e Servizi per la Difesa ubicata nell'ambito dei territori delle Parti e che è svolta sotto il controllo di tale ente aziendale, industriale o di altra natura giuridica, o di joint-venture. È esercitato un controllo nel caso in cui, come specificato dall'ordinamento della Comunità Europea sulle concentrazioni, i diritti, i contratti o altri mezzi forniscono, da soli o congiuntamente la capacità di esercitare un'influenza decisiva sull'uso di tali attività."

<sup>5</sup> "Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa", a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri, in IAI Quaderni, n.17, Maggio 2003, p.20.

<sup>6</sup> Acronimo dell'inglese "Letter of Intent" e "Framework Agreement (...) concerning measures to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry".

<sup>7</sup> Si tratta di una iniziativa originariamente (1997) anglo-franco-tedesca.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

l'interscambio dei materiali rientranti in programmi di collaborazione intergovernativa e industriale (...). All'interno di tale mercato uomini, materiali e tecnologie potranno spostarsi più liberamente, anche se resterà un controllo dei governi, che decideranno programma per programma se adottare o meno le nuove procedure. In questi casi si verificherà una condivisione della 'sovranità nazionale' con gli altri partner, diminuendo l'autonomia per i singoli Paesi a favore dell'interdipendenza"<sup>8</sup>.

L'Accordo Quadro/LoI, ha avuto un processo di ratifica - ed attualmente di operatività - piuttosto complesso, che tuttavia ha avuto il vantaggio di consentire "l'entrata in vigore dell'Accordo tra due paesi firmatari che (...) [avessero] già ratificato (...) [senza che fosse] necessario attendere - come per l'Occar - le ratifiche dei paesi restanti"<sup>9</sup>.

Una prima positività è individuabile nella ristretta *membership*, quantitativamente funzionale alla presa di decisioni, adottate per *consensus*, e qualitativamente rappresentativa dei maggiori paesi europei produttori di armi e che dedicano alla difesa i maggiori bilanci in Europa<sup>10</sup>.

Una seconda riguarda invece una novità, la Licenza Globale di Progetto (LGP), introdotta dall'art.12 dell'Accordo Quadro/LoI, nella parte dedicata alle procedure di trasferimento e di esportazione. Essa permette automaticamente, tra i soli sei Stati partecipanti, "tutti i trasferimenti necessari - senza limiti né sulla quantità, né sul valore a meno che non sia stabilito diversamente - per l'attuazione di programmi di armamento in cooperazione e la vendita del prodotto finale (...) sia nel caso in cui il trasferimento sia fondamentale per rispettare il programma, sia nel caso in cui sia inteso per uso militare nazionale di uno degli Stati (...) [sia] nel caso di società transnazionali"<sup>11</sup> eliminando in tal modo la necessità di autorizzazioni specifiche per il trasferimento da richiedere di volta in volta<sup>12</sup>.

Tra le criticità irrisolte ritroviamo intanto una carenza nel contesto proprio delle LGP, ovvero il fatto che non si sia arrivati all'approvazione di un modulo unico, nemmeno per una parte dello stesso per cui, al di là dei dati essenziali decisi in comune, esso resta un documento nazionale<sup>13</sup>.

In secondo luogo, ritroviamo caratteristiche di un profondo approccio intergovernativo non solo nel metodo dell'unanimità, ma anche in eccezioni attivabili sulla base di ragioni di sicurezza

---

<sup>8</sup> Michele Nones, Giovanni Gasparini, Federica Di Camillo, "L'industria della difesa nel rapporto transatlantico", in Osservatorio Transatlantico, Senato della Repubblica italiana, n.3, agosto-settembre 2004, p.4. e Michele Nones, "L'Europa della difesa e l'industria italiana", in Affari Esteri, n.143, luglio 2004, pp.561-572.

<sup>9</sup> Riccardo Monaco, "L'articolo 296 TCE e la regolamentazione dei mercati della difesa", in IAI Quaderni, n.20, gennaio 2004, p.41. In particolare per le complesse vicende che hanno accompagnato la ratifica da parte dell'Italia (legge 148/2003), si rimanda a Michele Nones, "Il processo di costruzione dell'Europa della difesa e la partecipazione italiana", in L'Italia e la politica internazionale, Bologna, Il Mulino, 2003, pp.131-143.

<sup>10</sup> Che tuttavia non ha un carattere risolutivo, se si pensa alle difficoltà incontrate in generale per la negoziazione delle Intese Applicative.

<sup>11</sup> "Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa", a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri, in IAI Quaderni, n.17, Maggio 2003, p.23.

<sup>12</sup> "Per ogni singolo programma di cooperazione è previsto un MoU, che stabilisce in concreto l'uso delle licenze globali e le modalità per le autorizzazioni ai trasferimenti dei prodotti o dei loro componenti", Riccardo Monaco, "L'articolo 296 TCE e la regolamentazione dei mercati della difesa", in IAI Quaderni, n.20, gennaio 2004, p.44.

<sup>13</sup> "Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa", a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri, in IAI Quaderni, n.17, Maggio 2003, p.24.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

nazionale. Come ad esempio quelle previste nel quadro della sicurezza degli approvvigionamenti, che permettono ad ogni Stato partecipante di ripristinare o mantenere sul proprio territorio specifiche attività strategiche ritenute fondamentali<sup>14</sup>. C'è poi la volontarietà, che si manifesta nei meccanismi *opt-in* delle sei aree coperte dall'accordo, come il caso dei due Codici di Condotta, adottati nell'ambito della sicurezza degli approvvigionamenti, cui le industrie stanno aderendo su base volontaria sottoscrivendo impegni nei confronti dei rispettivi governi.

In terzo luogo, l'assenza di una "struttura di supporto sopranazionale che, seppur esile e fortemente dipendente dai governi, gestisca l'accordo e ne coordini l'attuazione"<sup>15</sup>, visto che è direttamente il personale dei Ministeri della Difesa degli Stati partecipanti a lavorare al processo Accordo Quadro/LoI, una assenza accentuata dalla mancanza di personalità giuridica. L'accordo infatti non crea alcuna struttura permanente distaccata dagli Stati membri, al di là dei sei sottocomitati che per due anni hanno analizzato problematiche e possibili soluzioni nelle aree coperte dall'accordo e del Comitato Esecutivo<sup>16</sup>, che li ha creati e che ha prodotto il documento finale – ovvero il testo dell'Accordo Quadro/LoI - sulla base dei risultati degli studi condotti dagli stessi.

Infine la mancanza di condizioni specifiche per l'eventuale ingresso di nuovi Stati - membri dell'Unione Europea o, su invito, extra UE - che, deciso all'unanimità dai membri, rischia di "assumere un valore 'politico' che non dovrebbe avere"<sup>17</sup>.

### *Occar*

Passando all'analisi del lato della domanda, tra le iniziative che puntano ad una armonizzazione quantitativa e qualitativa delle pianificazioni nazionali della difesa e delle politiche e procedure di acquisizione, spiccano l'Occar e l'Agenzia Europea Difesa (EDA).

Esulano dal nostro studio le esperienze del WEAG e del suo "braccio operativo" WEAO in ambito UEO, cronologicamente precedenti (1992 e 1996) alle due iniziative di seguito analizzate. Le loro competenze, di fatto limitate a quelle di forum di discussione sulle questioni di cooperazione europea negli armamenti, sono allo stato attuale progressivamente rilevate dall'Agenzia Europea Difesa<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> "Accordo Quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa", art.7 e 8.

<sup>15</sup> "Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa", a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri, in IAI Quaderni, n.17, Maggio 2003, p.25.

<sup>16</sup> Composto da un rappresentante per ogni Stato membro, il Comitato esecutivo monitora gli obiettivi dell'Accordo Quadro redigendo anche un rapporto annuale completo di raccomandazioni ai partecipanti. Esso si riunisce tutte le volte necessarie ed adotta decisioni all'unanimità; si tratta di una struttura "senza articolazione in livello politico ed esecutivo", Michele Nones, "Il processo di costruzione dell'Europa della difesa e la partecipazione italiana", in L'Italia e la politica internazionale, Bologna, Il Mulino, 2003, p.132.

<sup>17</sup> Michele Nones e Giovanni Gasparini, "L'Europa della difesa", in L'Italia e la politica internazionale, Bologna, Il Mulino, 2004, p.160.

<sup>18</sup> European Defence Agency Steering Board Agrees Transfer of WEAG/WEAO Activities to EDA, Brussels,

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Resta che, degli insegnamenti dell'esperienza così maturata, specialmente per la Research Cell del WEAO nella gestione di progetti di ricerca sulla difesa, si può avvalere l'Agenzia stessa nella parte del suo mandato riguardante R&T.

In particolare, tra le positività, si rilevano la personalità giuridica attribuita nel 1997 alla Research Cell, idonea a stipulare contratti a nome dei paesi partecipanti e il fatto di essere "l'unica esperienza europea sul terreno della ricerca e anche l'unica direttamente collegata al quadro istituzionale dell'Unione Europea"<sup>19</sup>.

Tra i limiti invece troviamo il non essersi imposta come struttura comune per lo sviluppo di armamenti a livello europeo - dato anche l'alto numero di partecipanti e la loro eterogeneità in meccanismi decisionali improntati all'unanimità - e l'essere strutturalmente limitata a cooperazioni per le sole fasi di ricerca e sviluppo, restando fuori la progettazione e produzione<sup>20</sup>.

L'Occar, Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement, ha base giuridica in una Convenzione firmata nel 1998, ed entrata in vigore nel 2001<sup>21</sup>, tra Francia, Germania, Italia e Regno Unito cui successivamente si sono aggiunti Belgio (2003) e Spagna (2005).

Scopo dell'iniziativa, è quello di agevolare lo sviluppo di programmi europei di cooperazione nel campo degli armamenti tramite il coordinamento e la promozione delle attività congiunte per il miglioramento di costi, tempi e prestazioni<sup>22</sup>, fino ad un "sistema pianificato di ricerca, sviluppo e acquisizione comune"<sup>23</sup>, e la gestione diretta dei programmi.

Ciò è portato avanti attraverso una struttura comune minima: il Consiglio di Sorveglianza (CdS), organo decisionale supremo, e l'Amministrazione Esecutiva (AE) che, permanente e composta da un Ufficio Centrale e da varie Divisioni comprese quelle di Programma, è responsabile dell'attuazione delle decisioni del CdS.

Di questo ultimo fanno parte i Ministri della Difesa degli Stati partecipanti o loro delegati ognuno con diritto di voto così ponderato: 10 diritti di voto per i quattro Stati fondatori, 9 per la Spagna e 5 per il Belgio.

---

2005, <http://www.eda.eu.int/reference/050422%20EDA%20Transfer%20of%20WEAG%20WEAO%20Activities%20to%20Agency.pdf>. Da notare che nel 1993, all'interno del WEAG, veniva istituito un gruppo di studio ad hoc dedicato appositamente alla futura EDA. Agenzia che nell'immediato non venne creata dando invece luogo, nel 1996, al WEAO. B.Schmitt (compiled by), European armaments cooperation – Core documents, in Chaillot Paper n.59, April 2003, EUISS, p.11.

<sup>19</sup> Michele Nones e Giovanni Gasparini, "L'Europa della difesa", in L'Italia e la politica internazionale, Bologna, Il Mulino, 2004, p.158.

<sup>20</sup> Situazione potenzialmente in contrasto con le ambizioni dei paesi industrialmente più evoluti. Riccardo Monaco, "L'articolo 296 TCE e la regolamentazione dei mercati della difesa", in IAI Quaderni, n.20, gennaio 2004, p.31.

<sup>21</sup> Ratificata dall'Italia con legge 348/2000.

<sup>22</sup> "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", art.7.

<sup>23</sup> Riccardo Monaco, "L'articolo 296 TCE e la regolamentazione dei mercati della difesa", in IAI Quaderni, n.20, gennaio 2004, p.95.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Le decisioni sono adottate a seconda dei casi a maggioranza, maggioranza qualificata rinforzata (ovvero non possono essere adottate se vi sono 10 diritti di voto contrari) e all'unanimità<sup>24</sup>, mentre "il processo decisionale nell'ambito di un programma è stabilito in uno specifico accordo ad esso riferito, con i dovuti riferimenti alle direttive fissate dal CdS"<sup>25</sup>.

Piena è la personalità giuridica di cui è dotata l'Occar, che permette di "stipulare contratti; acquisire e cedere beni mobili e immobili; e avviare procedimenti legali"<sup>26</sup>, e che "si concretizza nella capacità di assumere impegni pluriennali da parte degli Stati e nel potere di contrattare a loro nome nell'ambito dei programmi ad essa affidati"<sup>27</sup>.

Infine il bilancio, che nel 2005 ha previsto più di 30 milioni di euro per le spese amministrative finanziate dagli Stati membri in proporzione ai loro diritti di voto, e circa 1,5 miliardi di euro per le spese operative finanziate dagli Stati partecipanti ai differenti programmi.

Tra le positività c'è intanto la ristretta *membership*, quantitativamente funzionale alla presa di decisioni e qualitativamente rappresentativa dei maggiori paesi europei produttori di armi e che dedicano alla difesa i maggiori bilanci rispetto alla media in Europa.

Da notare che l'ammissione di nuovi Stati europei, decisa a maggioranza qualificata rinforzata, avviene sulla base di criteri verificabili, ovvero l'effettivo coinvolgimento ed impegno finanziario del paese candidato ad un programma di cooperazione per equipaggiamenti con almeno un partner Occar, oltre che naturalmente l'accettazione di principi, norme e procedure della struttura.

In secondo luogo la possibilità che alla gestione dei programmi partecipino paesi non facenti parte dell'Occar<sup>28</sup> inclusi quelli extraeuropei<sup>29</sup>, come il caso della Turchia per l'aereo da trasporto strategico A400M, resa possibile da un'organizzazione in cui le decisioni sui singoli programmi sono adottate da Divisioni di programma in cui sono rappresentati i soli Stati partecipanti agli stessi ed in cui il processo decisionale è disposto, come visto, da uno specifico accordo secondo le direttive del CdS.

---

<sup>24</sup> L'unanimità è comunque richiesta quando la Convenzione OCCAR "non stabilisce alcuna disposizione su come una decisione debba essere presa, o nel caso vi sia una controversia sull'esistenza di tale disposizione, o sul suo campo di applicazione", "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", Allegato IV: Processo decisionale art.4.

<sup>25</sup> Ibid., Allegato IV: Processo decisionale, art. 2.

<sup>26</sup> "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", art. 39.

<sup>27</sup> Riccardo Monaco, "L'articolo 296 TCE e la regolamentazione dei mercati della difesa", in IAI Quaderni, n.20, gennaio 2004, p.35.

<sup>28</sup> Anche tra soli Stati non appartenenti all'organizzazione. Occar, presentazione ufficiale, Bonn 15 novembre 2005.

<sup>29</sup> E industrie extraeuropee, come il caso della statunitense Lockheed Martin per il programma COBRA (Radar controatteria).

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

In tal modo, e con l'ausilio della personalità giuridica sopra descritta, l'Occar è riuscita ad avere una effettiva autonomia gestionale nelle "attività di cooperazione, che lascia solo le decisioni politiche e strategiche alla competenza delle autorità nazionali"<sup>30</sup>.

Elemento di forte novità è soprattutto la rottura delle pratiche esistenti per la gestione dei programmi con l'introduzione di nuovi principi<sup>31</sup> tra cui spicca la rinuncia al *juste retour* a favore del *global balance* per cui ogni Stato riceve un volume di commesse calcolato sul suo contributo finanziario a più programmi e su più anni<sup>32</sup>.

Si tratta inoltre di principi applicabili a diverse fasi del programma visto che l'integrazione di programmi è possibile in ogni fase degli stessi<sup>33</sup>.

Tra i limiti si deve innanzitutto segnalare il fatto che la decisione ultima sull'adesione o meno ad un programma, sul suo affidamento o meno all'Occar, resta una prerogativa nazionale, l'Occar non può adottare "decisioni unilaterali sul *procurement* e sulla distribuzione del lavoro"<sup>34</sup>.

In secondo luogo si può rilevare un certo sottoutilizzo dell'Occar impegnata in un numero limitato di programmi e di minore importanza, con l'eccezione da ultimo dell'A400M e a breve delle fregate italo-francesi *Fremm*.

Infine l'affidamento di programmi non "nuovi"<sup>35</sup> può incontrare problemi di compatibilità di *membership*, ma soprattutto di principi di gestione che non dovessero originariamente prevedere la rinuncia al *juste retour*, e di pratiche di *offsets*<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> Riccardo Monaco, "L'articolo 296 TCE e la regolamentazione dei mercati della difesa", in IAI Quaderni, n.20, gennaio 2004, p.38.

<sup>31</sup> Noti come Principi di Baden Baden, dal luogo dell'incontro franco-tedesco che li definì nel 1995 (nascendo originariamente l'Occar come iniziativa bilaterale), sono elencati nel preambolo della Convenzione: favorevole rapporto costo-efficacia nella gestione dei programmi, armonizzazione dei requisiti e degli investimenti in R&T, conseguimento di base industriale competitiva, rinuncia al principio del *juste retour*, apertura alla partecipazione di altre nazioni. "Per quanto riguarda il suo funzionamento, l'Occar sostituisce alle regole nazionali le proprie, con l'obiettivo di facilitare l'applicazione dei principi che hanno presieduto alla sua creazione", Ibid., p.35. I principi in questione godono del "valore aggiunto dell'Ufficio Centrale quale elemento di supporto comune e base di conoscenza per lo sviluppo delle migliori procedure di gestione dei programmi". Occar, presentazione ufficiale, Bonn 15 novembre 2005.

<sup>32</sup> "Il sostegno alle SME si rivela come uno degli strumenti più appropriati per consentire l'applicazione del *global balance* a tutti i paesi europei, specialmente quelli che non dispongono di grandi imprese a livello di prime contractors. (...) una politica che favorisse una redistribuzione significativa del lavoro (...) e delle risorse dai prime contractors ai sub-contractors, cioè verso le medie e piccole imprese, oltre ad agevolare il coinvolgimento e la crescita di questo settore e favorire una maggiore concorrenza, permetterebbe ai paesi che non dispongono di grandi complessi industriali di svolgere un ruolo nel panorama industriale europeo", "Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa", a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri, in IAI Quaderni, n.17, Maggio 2003, p.10.

<sup>33</sup> Ricordiamo che il "procurement" è un processo composto, come visto, da varie fasi che sostanzialmente vanno dalla ricerca e sviluppo alla progettazione e produzione.

<sup>34</sup> Riccardo Monaco, "L'articolo 296 TCE e la regolamentazione dei mercati della difesa", in IAI Quaderni, n.20, gennaio 2004, p.39.

<sup>35</sup> Vedi nota 33.

<sup>36</sup> Michele Nones e Giovanni Gasparini, "L'Europa della difesa", in L'Italia e la politica internazionale, Bologna, Il Mulino, 2004, p.158. "Nello stesso tempo non sembra possibile puntare solo sui nuovi programmi perché, in questo caso, i tempi dell'integrazione si allungerebbero in modo inaccettabile", "Il

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

### *Agenzia Europea Difesa*

L'Agenzia Europea Difesa (EDA), struttura intergovernativa che agisce sotto l'autorità ed il controllo del Consiglio, è stata da esso formalmente istituita nel giugno 2004 con un'Azione Comune che ne costituisce la base legale<sup>37</sup>.

L'EDA supporta il Consiglio e gli Stati membri dell'Unione Europea nelle quattro aree del mandato che si inseriscono in un "processo di integrazione 'dal basso' dell'Europa della difesa"<sup>38</sup>:

- sviluppo delle capacità di difesa;
- cooperazione negli armamenti;
- base industriale e tecnologica della difesa europea e mercato degli armamenti;
- ricerca e tecnologia (R&T).

Per far ciò l'EDA dispone di una struttura sostanzialmente composta da un Consiglio Direttivo e da quattro Direzioni generali dedicate ognuna ad una area del mandato, il cui personale è in parte assunto direttamente dall'EDA e in parte distaccato dagli Stati membri partecipanti e dalle istituzioni europee. Il Consiglio Direttivo, che è l'organo decisionale dell'Agenzia, si riunisce a livello dei Ministri della Difesa degli Stati membri partecipanti (almeno due volte l'anno) o dei loro rappresentanti. "Il comitato direttivo può riunirsi in formazioni specifiche (per esempio direttori nazionali della ricerca nel settore della difesa, direttori nazionali degli armamenti, responsabili nazionali della pianificazione della difesa o direttori politici)"<sup>39</sup>.

La presa di decisione, normalmente a maggioranza qualificata<sup>40</sup>, prevede tuttavia la possibilità di opporre una clausola di salvaguardia per "specificati e importanti motivi di politica nazionale"<sup>41</sup> che permette di investire della decisione il Consiglio che decide all'unanimità.

Per lo svolgimento del proprio mandato l'EDA è dotata della "personalità giuridica necessaria per svolgere le sue funzioni e realizzare i suoi obiettivi. Gli Stati membri provvedono a conferire all'Agenzia la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche nei rispettivi ordinamenti. L'Agenzia può, in particolare, acquistare o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio. Può concludere contratti con entità o organizzazioni pubbliche o private"<sup>42</sup>.

---

processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa", a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri, in IAI Quaderni, n.17, Maggio 2003, p.32.

<sup>37</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004).

<sup>38</sup> Michele Nones e Giovanni Gasparini, "L'Europa della difesa", in L'Italia e la politica internazionale, Bologna, Il Mulino, 2004, p.155.

<sup>39</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004), art.8.5.

<sup>40</sup> Maggioranza qualificata: i voti degli Stati membri partecipanti sono ponderati secondo le disposizioni dell'art.23(2) TUE. L'adozione a maggioranza qualificata richiede almeno i due terzi dei voti.

<sup>41</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004), art.9.3.

<sup>42</sup> Ibid., art.6.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Tra i punti di forza dell'Agenzia si deve segnalare l'approccio europeo nella composizione della *membership*<sup>43</sup> e nello stretto collegamento con le istituzioni europee: Consiglio, come visto, ma anche Commissione, visto che un membro di questa ultima partecipa, senza diritto di voto, al Consiglio Direttivo.

L'EDA gode di una forte volontà politica degli Stati partecipanti che l'hanno creata come vera e propria anticipazione, avanzamento indipendente di quelle disposizioni del Trattato-Costituzione – la cui ratifica è attualmente in fase di stallo - che pure la prevedono<sup>44</sup>.

In secondo luogo, si deve notare che proprio l'ampiezza del mandato può essere un punto di forza per la creazione di sinergie coadiuvate da una capacità giuridica potenzialmente di tutto rilievo, come visto, ad esempio nei programmi.

E qui si può forse segnalare un limite, nel fatto che le attività sui programmi siano confinate a monte dell'Occar, ovvero che l'Agenzia dovrebbe creare il consenso sulle esigenze di capacità e “generare i programmi di cooperazione che l'Occar poi gestirebbe”<sup>45</sup>, in tal caso con tutti i problemi sopra segnalati sull'integrazione di programmi non “nuovi”.

Un'altra criticità è quella dell'unanimità attivata dalla clausola di salvaguardia di cui sopra, che mal si concilia con una *membership* eterogenea a 24.

Infine il bilancio, per il 2005 21,2 milioni di euro<sup>46</sup>, soffre di una certa ristrettezza per la parte dedicata alle attività operative (circa 3 milioni), fermo restando che “i fondi per gli eventuali programmi promossi rimangono a carico dei soli partecipanti agli stessi”<sup>47</sup>.

Tuttavia, questa ed altre criticità, sono ancora difficili da giudicare visto che solo una piena operatività dell'Agenzia per un periodo ragionevolmente esteso potrà fornirci dati sufficientemente significativi.

### *Commissione Europea*

Passiamo infine alle novità che interessano il mercato europeo della difesa sul piano regolamentare, scaturite dalla pubblicazione, nel settembre 2004, del Libro Verde sugli appalti pubblici della difesa (beni, servizi e lavori), facente parte delle iniziative della Commissione Europea per la creazione di un mercato europeo della difesa/European Defence Equipment Market (EDEM) competitivo.

Il documento ha avviato una consultazione formale con attori istituzionali europei e nazionali, industrie ed istituti di ricerca, il cui risultato ha proposto linee di intervento complementari per una migliore e più trasparente regolamentazione del settore che, ricordiamo, è principalmente

---

<sup>43</sup> Ad esclusione della Danimarca che, come noto, non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e azioni dell'UE che abbiano implicazioni nel campo della difesa, secondo l'art. 6 del “Protocollo sulla posizione della Danimarca” allegato al Trattato sull'Unione Europea (TUE) e al Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE).

<sup>44</sup> Giovanni Gasparini and Federica Di Camillo, “Back to Nice? Security Implications of the European Constitutional failure”, in “CeMiSS Quarterly”, Summer 2005, CeMiSS, pp.77-89.

<sup>45</sup> “Intervista – Nick Witney: La consapevolezza dell'Europa in materia di capacità”, Nato Review, Primavera 2005, [http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/italian/interview\\_b.html](http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/italian/interview_b.html)

<sup>46</sup> Il bilancio previsto per il 2006 è di 22,3 milioni di euro.

<sup>47</sup> Giovanni Gasparini e Michele Nones, “Il rilancio della Pesd, l'Agenzia europea difesa e l'industria della difesa”, in L'Italia e la politica internazionale, Bologna, Il Mulino, 2005, p.147.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

caratterizzato dalla non applicazione delle regole del mercato comune in base all'eccezione prevista dall'art.296 TCE.

La prima, e più semplice, è una Comunicazione interpretativa della Commissione Europea – strumento non giuridicamente vincolante - che ribadisca le modalità di utilizzo dell'eccezione in questione secondo l'interpretazione restrittiva della Corte di Giustizia delle Comunità europee<sup>48</sup>, pur persistendo, tanto nelle normative europee che nella giurisprudenza della Corte, la mancanza di una definizione di interessi essenziali della sicurezza degli Stati membri<sup>49</sup>.

La seconda è una nuova Direttiva sugli appalti pubblici della difesa “nel settore delle forniture non strategiche”<sup>50</sup>, non riguardanti interessi essenziali della sicurezza degli Stati membri (che ricadrebbero altrimenti nell'eccezione prevista dall'art.296), adattata – a differenza delle attuali Direttive sugli appalti civili - alla specificità degli *items* in questione nei casi in cui per essi non venga invocata l'eccezione prevista dall'art.296 pur teoricamente opponibile<sup>51</sup>.

Una terza iniziativa, portata avanti dall'Agenzia Europea Difesa, è quella di un Codice di Condotta volontario e non giuridicamente vincolante da applicare a quella parte di contratti che ricadono nell'eccezione dell'art.296 a causa del grado di strategicità del loro contenuto e dunque giustamente sottratti alle regole del mercato comune, e che troverebbero nel Codice un elemento di equilibrio e trasparenza per una maggiore competitività in questo settore di mercato.

Ora, mentre il Codice di Condotta e la Comunicazione interpretativa non stanno ponendo grossi problemi di realizzazione e anzi procedono verso la loro operatività, la Direttiva è di più complessa gestazione.

Si prevede infatti che la messa a punto del testo richiederà almeno 3 anni di consultazioni, ed un'adozione secondo i vigenti meccanismi di codecisione coinvolgenti la Commissione, gli Stati membri e il Parlamento europeo<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> “La giurisprudenza della Corte ha delimitato le condizioni di utilizzazione di tale deroga in maniera restrittiva, stabilendo che:

- la sua utilizzazione non costituisce una riserva generale e automatica ma deve essere giustificata caso per caso. (...);
- l'utilizzazione da parte degli Stati delle misure nazionali in deroga è giustificata solo se è necessaria per realizzare l'obiettivo della salvaguardia degli interessi essenziali di sicurezza invocati;
- l'onere della prova è a carico dello Stato membro che intenda avvalersene;
- questa prova va fornita, se necessario, di fronte ai giudici nazionali ovvero, se del caso, alla Corte di Giustizia, la quale può essere adita dalla Commissione nell'esercizio della sua funzione di custode del Trattato. (...).”

Commissione europea, Libro Verde – Gli appalti pubblici della difesa, COM(2004) 608 Definitivo, 23.9.2004, p.6 e ss.

<sup>49</sup> “Defence procurement in the European Union – The current debate”, Report of an EUISS Task Force, Paris, May 2005, p.21.

<sup>50</sup> Michele Nones, “Più concorrenza nella difesa”, Il Sole-24 Ore, 24 settembre 2004, p.5.

<sup>51</sup> “La delimitazione del suo ambito di applicazione potrebbe basarsi su una definizione di portata generale della categoria dell'attrezzatura militare regolamentata e/o su un elenco. Potrebbe trattarsi dell'elenco del 1958, ovvero di un altro elenco più preciso e aggiornato come quello del Codice di condotta in materia di esportazione di armamenti”. Commissione europea “Libro Verde – Gli appalti pubblici della difesa, COM(2004) 608 Definitivo, 23.9.2004, p.10.

<sup>52</sup> “Defence procurement in the European Union – The current debate”, Report of an EUISS Task Force, Paris, May 2005, p.25.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Tra i meriti dell'iniziativa va senz'altro rilevato l'obiettivo di chiarezza che la stessa si prefigge attraverso tre scopi principali:

- "una maggiore certezza del diritto, in quanto consentirebbe una migliore suddivisione tra le categorie dei contratti: (a) oggetto delle direttive classiche; (b) oggetto della nuova direttiva; (c) esclusi da ogni regolamentazione comunitaria;
- una più ampia informazione a livello comunitario sui contratti in questione, e quindi una maggiore apertura dei mercati che consentirebbe alle industrie europee di difesa di partecipare su base paritaria alle gare di appalto in tutti gli Stati membri;
- l'introduzione della flessibilità necessaria per l'aggiudicazione di tali appalti, attraverso la creazione di un corpo di regole adattate alle caratteristiche specifiche dei contratti in questione"<sup>53</sup>.

La Direttiva, seppur applicata dagli Stati membri con un ampio margine di discrezionalità, costituirebbe comunque un incentivo ad un ricorso più leale all'eccezione prevista dall'art.296. Infatti, nel caso in cui l'invocazione della stessa sia controversa, gli Stati membri – attualmente costretti nella secca alternativa tra opporre o non opporre l'eccezione - potrebbero essere propensi alla non invocazione per evitare eventuali dispute legali, in quanto troverebbero nelle disposizioni della nuova Direttiva una disciplina adeguata alle esigenze di materiali che, seppur non strettamente strategici non possono accomunarsi *sic et simpliciter* ai prodotti civili e dunque alle regole del mercato comune<sup>54</sup>.

Nello specifico la Direttiva "dovrebbe consentire l'utilizzo della 'procedura negoziata' (trattativa con alcuni potenziali fornitori selezionati) non come eccezione alla gara, ma come procedura normale. Anche la non pubblicazione (cioè l'avviso del previsto acquisto) dovrebbe essere consentita in un maggiore numero di casi motivati. Ma, soprattutto, dovrebbe essere possibile introdurre nuovi specifici criteri di selezione legati alla sicurezza delle informazioni, sicurezza degli approvvigionamenti, urgenza, tutela delle attività svolte precedentemente nella ricerca e sviluppo, continuità e standardizzazione degli equipaggiamenti e della logistica, ecc."<sup>55</sup>.

Infine la Direttiva si colloca in un contesto che costituisce un buon esempio di complementarità tra istituzioni europee, visto che la Commissione si occupa della Comunicazione interpretativa e l'EDA del Codice di Condotta<sup>56</sup>.

Tra i punti problematici è in parte da segnalare un'applicazione della Direttiva che lascia ampio spazio alla discrezionalità degli Stati membri ma che tuttavia, come visto, non sminuisce la portata innovativa della stessa.

Per quanto riguarda la sua valenza giuridica, essa è certo meno diretta di un Regolamento comunitario e legata alla trasposizione negli ordinamenti nazionali con leggi e atti amministrativi, che potrebbero presentare problemi di omogeneità del risultato a livello europeo.

---

<sup>53</sup> Commissione europea "Libro Verde – Gli appalti pubblici della difesa, COM(2004) 608 Definitivo, 23.9.2004, p.10.

<sup>54</sup> "Defence procurement in the European Union – The current debate", Report of an EUISS Task Force, Paris, May 2005, p.35.

<sup>55</sup> Giovanni Gasparini e Michele Nones, "Il rilancio della Pesd, l'Agenzia europea difesa e l'industria della difesa", in L'Italia e la politica internazionale, Bologna, Il Mulino, 2005, p.150.

<sup>56</sup> Cui non partecipano la Danimarca, come ovvio (vedi nota 43) e, ufficiosamente, la Spagna.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

I lavori di redazione del testo dovranno affrontare diversi temi nevralgici, come la sicurezza degli approvvigionamenti e le pratiche di *offsets*<sup>57</sup>, su cui le negoziazioni dovranno trovare un valido compromesso tra gli Stati membri e potranno evidenziare ulteriori problematiche.

Tuttavia al momento ogni altra osservazione potrebbe risultare inopportuna poiché solo la piena operatività della Direttiva darà conto della sua funzionalità.

### *Considerazioni*

Pur nella peculiarità di ognuno dei meccanismi descritti si può provare ad evidenziare dei trend comuni.

Si tratta di iniziative inserite tutte nello stesso contesto problematico del mercato europeo della difesa, ovvero un mercato frammentato, sottratto alle regole del mercato comune e in cui è presente una imponente ed eterogenea stratificazione normativa, soggetto inoltre a restrizioni determinate dai bilanci della difesa soprattutto nella parte dedicata alla ricerca e allo sviluppo a fronte di una sempre più pressante necessità di standardizzazione ed interoperabilità imposta dai nuovi modelli di guerra network-centrica.

In secondo luogo emerge un certo legame temporale/consequenziale, come ad esempio nella “serie” WEAG/WEAO – Occar – EDA in cui ogni iniziativa, pur originata da eventi differenti, è sostanzialmente nata sulla scia della mancata completa implementazione della precedente.

Riguardo le *membership* si può notare una certa funzionalità delle iniziative coinvolgenti i soli maggiori paesi europei produttori di armi e che dedicano alla difesa i maggiori bilanci rispetto alla media in Europa. In un contesto di iniziative strettamente intergovernative ciò comporta una maggiore agilità del processo decisionale – in pratica sempre riconducibile all’unanimità – ma lascia insoluta la generale mancanza di approccio europeo alla questione della cooperazione. Al di là dell’EDA, (nel cui Consiglio Direttivo siede un membro della Commissione pur se senza diritto di voto), l’Unione non è istituzionalmente coinvolta, con le opposte conseguenze da una parte di non affrontare la divisione Stati “produttori” e Stati “acquirenti” di armamenti (con differenti criteri di economicità e convenienza tra partecipazione a programmi di cooperazione e acquisto di prodotti *off-the-shelf*) che caratterizza il panorama europeo, e dall’altra di rischiare di vedere inficiato il risultato di un superamento della situazione attuale nel senso che è “evidente il tentativo di mutuare nel quadro dell’Unione soluzioni e iniziative sviluppatasi nei quadri intergovernativi ristretti (...) [è dunque] essenziale capire se ed in che misura sarà possibile condurre nel quadro allargato dell’Unione esercizi ed iniziative che sembrano poter raggiungere risultati concreti proprio perché si sono sviluppati in contesti ristretti ed omogenei (...)”<sup>58</sup>.

L’introduzione di questo studio individua, e la comparazione del presente capitolo conferma, sostanziali aree di sovrapposizione tra le descritte iniziative: sicurezza degli approvvigionamenti, procedure di esportazione, ricerca e sviluppo<sup>59</sup>, sicurezza delle

<sup>57</sup> B.Schmitt, “Towards a European defence Equipment Market – the Green Paper on Defence Procurement”, 21 January 2005, EUISS, p.4.

<sup>58</sup> “Il processo di integrazione del mercato e dell’industria della difesa in Europa”, a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri, in IAI Quaderni, n.17, Maggio 2003, p.11.

<sup>59</sup> In questa area in particolare vi sono evidenti rischi duplicazione.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

informazioni, armonizzazione dei requisiti militari, regole del *procurement*, programmi di collaborazione.

Cui si aggiunge un potenziale problema di coerenza delle possibili posizioni assunte da uno stesso Stato nelle differenti organizzazioni.

In particolare sono coinvolte le iniziative più recenti che hanno dunque maggiori potenzialità nel mercato europeo della difesa dato il livello di operatività che hanno l'obiettivo di raggiungere: l'Accordo Quadro/LoI, l'EDA e la proposta Direttiva sugli appalti pubblici della difesa.

E' in queste aree, che coprono le componenti del mercato (domanda, offerta e regolamentazione), che vanno ricercate sinergie e complementarietà risolutive da attuare secondo un principio di progressività<sup>60</sup>.

Infine una ultima notazione sul valore della volontà politica solo per ricordare che essa, fattore più cruciale di altri nelle passate mancate implementazioni, si impone oggi più di ieri, come la principale condizione di successo delle attuali iniziative.

---

<sup>60</sup> Giovanni Gasparini, Sandro Ruggeri e Federica Di Camillo (a cura di Giovanni Gasparini), "Il mercato europeo della difesa: normative e sviluppi", Paper, in "Osservatorio Strategico" n.3 Marzo 2005, CeMiSS, p.44.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

**PROBLEMI E POSSIBILI EVOLUZIONI DEL QUADRO EUROPEO**

*Giovanni Gasparini*

*Introduzione*

Chi regola il processo d'integrazione del mercato della difesa? Con quali scopi? In che tempi? L'analisi delle diverse iniziative sinora emerse a livello europeo ci presenta un quadro in cui non è possibile dare delle risposte semplici e lineari a queste domande.

Il processo di riforma della regolamentazione della domanda e dell'offerta dei beni per la difesa non segue infatti un disegno cartesiano imposto da un'autorità politica che goda di potestà indiscussa rispetto agli altri attori, come potrebbe avvenire in presenza di una struttura di governo centrale o federata.

Il mercato della difesa, in virtù dell'Articolo 296 del Trattato, è stato sinora schermato dalle regole comunitarie e solo nell'ultimo decennio è emersa con forza la necessità di superare la prevalente dimensione nazionale.

L'interazione complessa fra istituzioni europee, strutture sopranazionali al di fuori dell'Unione, governi nazionali a loro volta rappresentati da diverse burocrazie militari e non, operatori industriali, è frutto della stratificazione pluriennale di azioni tese a risolvere problemi cogenti.

Si tratta della somma di dinamiche tipiche di un mondo in fase di transizione, in cui il processo di adattamento istituzionale e burocratico sconta un tempo di risposta piuttosto lungo rispetto alla velocità delle evoluzioni imposte da fattori esterni.

In effetti, diverse misure intraprese rispondono parzialmente e con qualche ritardo ad esigenze e pressioni provenienti dal lato dell'offerta, il cui processo di adattamento è stato largamente imposto dal mutamento dello scenario politico ed economico di riferimento e dalla pressione competitiva proveniente dagli operatori americani.

Non necessariamente l'incompletezza e l'ambiguità di alcune iniziative sono da considerare in modo negativo, in quanto esse hanno comunque permesso passi in avanti da parte di raggruppamenti ristretti di paesi, che probabilmente non sarebbero avvenuti se si fosse dovuto attendere il raggiungimento di una posizione unanime fra tutti gli stati.

A distanza di alcuni anni, però, la carica positiva prodotta anche da ambiguità ed avanzamenti parziali sembra essersi ridotta, ed è progressivamente emersa la necessità di ricondurre le iniziative maturate "in ordine sparso" ad un alveo progettuale comune, in cui tutti gli attori siano chiamati a contribuire, per la loro parte, con soluzioni e nuovi equilibri.

Si è quindi in presenza di una situazione fluida, densa di problemi ma anche di opportunità. Se da un lato l'incapacità di rispondere compiutamente alle domande poste all'inizio provoca incertezza e difficoltà a pianificare, dall'altro permette agli attori coinvolti di offrire le proprie risposte ed indicare preferenze, avviando così un processo di contrattazione da cui far discendere un nuovo equilibrio.

L'analisi dei problemi riscontrati nell'attuale proliferazione di strutture e competenze ve quindi considerata non quale alibi per l'inazione o la difesa dell'esistente, ma propedeutica alla comprensione e all'influenza sulle dinamiche future.

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

### *Problemi del quadro attuale*

Lo scenario attuale evidenzia una serie di incongruità e problemi di rapporto fra le diverse iniziative di riforma.

In prima battuta, non siamo in presenza di una struttura definita in maniera gerarchica, in cui sia chiaro "chi fa che cosa" e se una componente possa considerarsi sovraordinata ad un'altra. Ciò è frutto dei diversi ambiti istituzionali e della membership differenziata delle iniziative, ma anche del carattere intergovernativo delle stesse.

Mentre il rapporto fra Consiglio, Commissione e Agenzia Europea Difesa (EDA) è definito dai Trattati e dall'atto costitutivo dell'EDA, non vi è rapporto gerarchico fra esse e Occar e Accordo Quadro/LoI, le quali a loro volta non hanno istituito una relazione formale.

In ultima battuta, il controllo sulle iniziative risiede quindi nelle mani degli stati membri, i quali possono sempre appellarsi al principio di sovranità nazionale in materia di difesa.

Ma l'assenza di una struttura gerarchica sarebbe tutto sommato gestibile in un quadro di specializzazione delle iniziative, a condizione che un loro stretto coordinamento ne garantisca l'unitarietà d'indirizzo.

Si deve però constatare come anche questo secondo criterio non sia realizzato, in quanto manca sia il carattere di specializzazione che la presenza di un coordinamento esplicito.

Se l'Occar ha per destinatari essenzialmente gli stati nazionali partecipanti ed in particolare le Direzioni Nazionali per gli Armamenti, l'Accordo Quadro/LoI tende invece ad occuparsi principalmente di regolamentazione del lato dell'offerta, coinvolgendo quindi anche la componente industriale dei 6 paesi coinvolti, mentre l'Agenzia si propone di influenzare, tramite il lavoro delle sue diverse direzioni, entrambi i lati del mercato degli aderenti (24 paesi Ue su 25).

La Commissione può intervenire solo regolamentando il mercato europeo nel rispetto dei limiti del Trattato, mentre il Consiglio, agendo all'unanimità, può assumere decisioni che riguardino l'equilibrio complessivo o parti di esso, quali la regolamentazione dell'export e l'ambito in cui si applica l'Art. 296.

Il livello di sovrapposizione presente, in particolare fra l'EDA e le due iniziative nate fuori dall'ambito Ue, è particolarmente forte e si giustifica per lo scartamento temporale con cui i governi nazionali sono giunti a supportare diverse soluzioni parziali a problemi contingenti: la coagulazione internazionale della domanda nel caso dell'Occar e la formazione di industrie transnazionali della difesa per l'Accordo Quadro/LoI.

Il problema del coordinamento, quindi, si sta ponendo con forza sempre maggiore all'interno dell'Agenzia, dal momento che essa ha ricevuto un mandato ampio che comprende, in larga misura, anche l'area di esercizio di Occar e Accordo Quadro/LoI.

Non esiste al momento un sistema di relazione esplicito ed istituzionalizzato che garantisca la conoscenza delle iniziative reciproche e funga da camera di compensazione.

Si può inoltre ritenere che un certo livello di "gelosia" tipica fra diverse istituzioni in concorrenza per lo stesso "posto al sole" contribuisca anzi a consolidare le membrane di divisione fra loro, tanto da spingere l'istituzione più giovane, l'Agenzia, a "re-inventare la ruota", ovvero intervenire senza tener conto dell'esperienza pregressa.

Il coordinamento, in un certo senso, è affidato alla coerenza interna degli stati membri e delle loro rispettive burocrazie, chiamate a tenere un comportamento non schizofrenico nei diversi fori in cui si trovano ad agire.

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Si tratta ovviamente di una soluzione non ottimale che penalizza gli stati con carenze burocratiche e scarsa attitudine allo sviluppo del coordinamento interministeriale, fra cui spicca il caso italiano.

Inoltre, la diversità di *membership* diviene così un fattore fortemente discriminante, ragione per cui l'Agenzia si trova tutto sommato in una posizione di vantaggio rispetto alle altre due iniziative, a costo però di un processo decisionale fortemente limitato dall'esigenza di dover trovare un accordo fra 24 stati piuttosto che fra 6.

Emerge così un problema difficilmente risolvibile da un modello di specializzazione fra istituzioni: quello della diversificazione degli stati rappresentati.

Mentre il Consiglio vede la partecipazione dei 25 membri dell'Ue, l'Agenzia rappresenta 24 paesi su 25 (la Danimarca si è esclusa), di cui solo sei sono anche membri dell'Occar, i quali non coincidono esattamente con quelli dell'Accordo Quadro/LoI (in cui siede la Svezia, ma non il Belgio).

Sia Occar che Accordo Quadro/LoI hanno delle regole di ammissione non particolarmente flessibili e non si può prevedere, quindi, un facile allargamento delle due agli altri stati membri dell'Ue, in modo da far coincidere le *membership* e quindi garantire che le decisioni prese in un foro siano condivise nel più ampio quadro europeo.

In un certo senso, si tratta di cooperazioni rafforzate nate al di fuori dell'Ue, difficilmente riconducibili al più ampio ambito istituzionale dell'Unione.

Ciò è giustificabile data la natura diversa delle stesse: l'Occar è un'agenzia di *procurement* che si preoccupa di gestire programmi internazionali in nome e per conto delle direzioni degli armamenti degli stati partecipanti, il cui scopo è aggregare la domanda ed i requisiti dei paesi "willing and able", ma non è responsabile né per la gestione centralizzata di fondi né per l'imposizione di requisiti comuni a tutti; l'Accordo Quadro/LoI riguarda i paesi in cui gravita la presenza industriale europea nel settore difesa e quindi tende naturalmente ad escludere il coinvolgimento di paesi in cui non vi sia tale situazione.

L'Agenzia, invece, si propone di sviluppare una politica di difesa europea e le relative capacità, rimanendo quindi aperta a tutti i membri dell'Ue, sebbene al suo interno si possano sviluppare iniziative che riguardano solo un gruppo più ristretto di paesi.

Le iniziative della Commissione invece si propongono di impattare su un settore specifico, quello del mercato, piuttosto che sull'integrazione delle politiche di difesa in quanto tali.

Emerge, quindi, una diversità dei perimetri d'azione di questi istituti, legata anche da un rapporto di reciproca influenza con il loro collocamento istituzionale.

L'Agenzia (almeno nella versione attuale, dato che il nuovo Trattato Costituzionale che ne prevedeva la creazione non è entrato in vigore per i noti problemi di ratifica) è una struttura dell'Ue avente personalità giuridica, istituita da un'Azione Comune del Consiglio sottoposta alle decisioni del Consiglio e con relazioni istituzionalizzate con la Commissione, mentre l'Occar è un'organizzazione permanente, anch'essa dotata di personalità giuridica, basata su un trattato *ad hoc* slegato dall'ambito dei trattati europei; l'Accordo Quadro/LoI infine si basa su un Trattato, ma non gode di personalità giuridica e non prevede la costituzione di una struttura permanente.

Inoltre, mentre EDA e Occar hanno staff propri e prevedono strutture decisionali a maggioranza qualificata (pur con clausola di salvaguardia degli interessi nazionali vitali), l'Accordo Quadro/LoI avanza ad unanimità e non prevede un nucleo di personale terzo rispetto agli stati nazionali che gestisca l'esercizio, fungendo anche da coordinamento e stimolo per le azioni dei membri.

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

L'insieme di queste variabili genera un grado diverso di flessibilità o rigidità istituzionale, la quale a sua volta incide sul problema del coordinamento; l'Agenzia Difesa persegue un approccio più inclusivo delle altre, mentre l'Occar garantisce un certo livello di flessibilità grazie all'adesione su programmi specifici, pur a fronte di una *membership* non facilmente allargabile, al pari dell'Accordo Quadro/LoI.

Prima di procedere all'analisi delle possibili e desiderabili evoluzioni dei rapporti fra queste iniziative, vale la pena soffermarsi su due aspetti particolari talora tenuti in scarsa considerazione: la capacità e velocità di adattamento relativa alle esigenze di evoluzione ed equilibrio del mercato e la disponibilità diretta od indiretta di risorse economiche.

I processi decisionali interni di Occar e Accordo Quadro/LoI in particolare risultano non particolarmente adatti ad incorporare modifiche successive ed il livello decisionale risulta talora troppo basso per poter indirizzare ed influenzare il processo politico nel suo insieme.

L'Agenzia, invece, vede i Ministri della Difesa e i loro Dna direttamente coinvolti e coinvolge anche l'Alto Rappresentante per la Pesca/Pesd e un rappresentante della Commissione, pertanto si propone quale foro privilegiato per le discussioni e decisioni ai massimi livelli politici ed amministrativi.

Sul fronte delle risorse, l'Accordo Quadro/LoI non dispone di alcun fondo proprio, mentre sia Occar che EDA ottengono fondi di funzionamento propri, garanzia di maggior indipendenza dagli stati membri, e possono gestire fondi assegnati loro per programmi di ricerca od acquisizione decisi dai membri. La Commissione è l'unico attore non nazionale a disporre di fondi propri, ma la sua potestà di spesa non riguarda il settore militare in quanto tale, quanto piuttosto quello della ricerca in ambito sicurezza.

In prospettiva quindi, l'Agenzia Difesa è l'unico organismo a cui potrebbero essere assegnati (almeno inizialmente su base volontaria) fondi propri per l'acquisizione di beni e cui potrebbe essere demandato il compito di applicare una regolamentazione realmente europea del mercato della difesa.

### ***Verso un nuovo quadro di coerenza?***

In Europa manca, quindi, un quadro di riferimento coerente per lo sviluppo di un mercato della difesa integrato, sopranazionale e concorrenziale ove possibile, nel rispetto delle specificità tipiche del settore.

L'esame del paragrafo precedente mette in risalto pregi e difetti di ciascuna iniziativa e ci spinge ad identificare il vantaggio competitivo dell'una rispetto alle altre.

L'esperienza decennale dell'Occar la pone in una situazione privilegiata quale agenzia di *procurement* internazionale di riferimento per gli stati nazionali e di stimolo per lo sviluppo di requisiti comuni.

L'EDA in teoria potrebbe a sua volta svolgere la stessa funzione, ma ciò comporterebbe una crescita non indifferente della sua struttura burocratica, pertanto questa opzione, oltre ad essere costosa e subottimale, incontra non poche resistenze da parte delle burocrazie nazionali.

L'Accordo Quadro/LoI da parte sua, pur con difficoltà non indifferenti, ha sviluppato un approccio evolutivo alle problematiche regolamentari che interessano l'industria della difesa e ha fornito alcune soluzioni parziali ai problemi di rapporto fra stati e *transnational defence companies*, occupandosi di tematiche quali la sicurezza degli approvvigionamenti e delle informazioni, l'export, la ricerca e sviluppo e l'armonizzazione dei requisiti militari.

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Alcuni tavoli di lavoro si sovrappongono con iniziative di altre istituzioni, come per esempio l'evoluzione dei requisiti militari o la liberalizzazione dei trasferimenti interni tramite licenza globale, cui si interessa anche la Commissione nell'ambito delle iniziative per favorire i trasferimenti intra-comunitari dei beni per la difesa.

La Commissione da parte sua ha un ruolo preciso di applicazione delle norme dei trattati europei e, quindi, ha potestà regolamentare e persegue un'ottica di efficienza ed equità economica peculiare rispetto agli obiettivi posti dalle altre iniziative.

Il Consiglio, raggruppando i massimi decisori governativi, offre una visione politica alta, e quindi svolge un ruolo cruciale di indirizzo e decisione circa gli avanzamenti politici ed istituzionali, ma non può certo garantire la gestione del quotidiano e non si occupa specificamente della dimensione regolamentare del mercato, se non nell'ambito delle politiche esportative, dato il loro intrinseco valore di politica estera.

L'Agenzia Europea Difesa infine, che ricordiamo essere l'iniziativa più recente, si pone al centro di tutte queste relazioni, in quanto il suo mandato prevede che si interessi di sviluppo delle capacità militari, individuazione di collaborazioni internazionali e requisiti comuni, potenzialmente acquisizione e gestione di programmi (in quanto dotata di personalità giuridica), sviluppo di attività di ricerca ed infine costituzione di una base industriale comune per la difesa, attraverso iniziative come il recente Codice di Condotta volontario e l'annesso sistema di monitoraggio del suo funzionamento.

L'Agenzia Europea Difesa sembra, quindi, in grado di rivestire un ruolo sempre più importante nel processo di integrazione.

L'attività dell'EDA dovrà inizialmente concentrarsi sul coordinamento delle iniziative degli stati nazionali e di sviluppo delle proprie competenze nel settore dello sviluppo delle capacità militari e della regolamentazione del mercato.

Le attività settoriali di Occar e Accordo Quadro/LoI nel medio periodo potrebbero confluire con modalità diverse nel perimetro dell'Agenzia, superando così il problema di *membership* differenziata evidenziato in precedenza.

L'Occar potrebbe rimanere un'agenzia di *procurement* autonoma, ma cui l'Agenzia potrebbe appoggiarsi per dare operativamente corso alle decisioni di sviluppo di capacità e requisiti comuni maturate in suo seno o, in un futuro più lontano, grazie all'impiego di fondi propri di acquisizione.

L'Accordo Quadro/LoI per sua natura non è di facile assimilazione in un quadro comunitario, ma le iniziative dell'EDA per lo sviluppo del mercato potrebbero quantomeno avvalersi dell'esperienza maturata e assorbita, se non i principi, quantomeno i risultati pratici legati alle sue iniziative principali.

Per poter sviluppare una politica di difesa armonica e presentarsi quindi come luogo in cui gli stati nazionali convergono al fine di definire una politica europea di difesa, l'Agenzia avrà bisogno del supporto e dell'attenzione del Consiglio, il quale in ultima istanza sarà garante della coerenza complessiva del processo di integrazione del mercato con gli obiettivi di capacità richiesti dall'evoluzione della Pesd.

L'EDA infine dovrà saper complementare l'azione liberalizzatrice della Commissione, agendo ove i Trattati non hanno permesso di agire a quest'ultima, facendosi garante del rispetto delle specificità del mercato della difesa e di alcune legittime esigenze specifiche degli stati membri, i quali necessitano al contempo di una struttura che li stimoli a cooperare ed aprirsi, ma anche li garantisca rispetto ad alcuni timori legati alla crescente condivisione della sovranità in materia.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

In assenza dello sviluppo di un'Europa federale infatti, qualunque modello di razionalizzazione e sviluppo delle iniziative attuali rimane comunque sottoposto alla potestà degli stati nazionali. Solo la creazione di incentivi sopranazionali a cooperare può portare a passi in avanti significativi, mentre l'imposizione dall'alto di un qualunque modello percepito come estraneo, per quanto cartesianamente bello e soddisfacente, è destinata a scontrarsi e probabilmente perdere la battaglia contro il fuoco incrociato dei veti nazionali, gelosi custodi di una sovranità inefficiente.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

**POSSIBILI OPZIONI ITALIANE**  
*Michele Nones e Stefano Silvestri*

## *Introduzione*

Il processo di integrazione del mercato europeo della difesa è, come si è evidenziato nel corso della ricerca sulla base dell'analisi di ogni singola iniziativa e nella loro comparazione, un processo complesso. Non potrebbe essere diversamente, tenendo conto che la difesa è, insieme alla politica estera, e subito dopo la moneta, il terreno dove più forti sono le sensibilità nazionali. Si può ricordare, a questo proposito, che i tratti distintivi di uno Stato sono storicamente il territorio, la moneta e l'esercito. E questo vale oggi anche per l'Unione Europea, così come è valso in passato per gli Stati Uniti d'America.

Nel caso europeo la complessità è maggiore perché più forti le diversità fra le componenti nazionali e molto più radicate. A queste si aggiungono i contrasti, anche armati, che hanno caratterizzato la prima metà del secolo scorso per quanto riguarda gli Stati fondatori e tutto il periodo fino alla caduta del muro di Berlino, quindi solo meno di venti anni or sono, per quanto riguarda molti dei nuovi Stati Membri. Vi è, inoltre, un aspetto più profondo che non va sottovalutato: il successo dell'integrazione del mercato civile ha, in qualche misura, favorito l'illusione che ci si possa fermare a questo stadio. Non è ancora completamente condivisa la consapevolezza del legame fra integrazione del mercato civile, unificazione della moneta e politica estera e di difesa comune. Non tutti sembrano voler accettare che ciò è imposto non solo dalla prospettiva di una vera Unione Europea, ma anche dalla progressiva globalizzazione in cui tendenzialmente sembrano destinati a contare solo i grandi aggregati o paesi con dimensione continentale. Per l'Europa la prospettiva dell'integrazione assume, quindi, le caratteristiche di una strada obbligata più che di una scelta elettiva.

Essendo un processo complesso è anche contraddittorio. Non procede secondo un percorso prefissato e secondo scadenze predeterminate. Va avanti, spesso anche con qualche passo indietro, per approssimazioni successive e in ordine sparso. Vi sono sovrapposizioni e vuoti da riempire. Per definire la stessa partecipazione dei paesi europei alle diverse iniziative si è dovuti ricorrere ad un termine che esprime chiaramente il massimo di flessibilità: geometria variabile, sottintendendo che l'area di applicazione dei singoli accordi è diversa sulla base dell'adesione volontaria.

Le iniziative per l'integrazione del mercato europeo della difesa sono diverse per impostazione, caratteristiche, tempi e modi di realizzazione, paesi coinvolti, ecc. Non sarà, quindi, semplice ricondurle prima o poi ad uno sviluppo omogeneo ed unitario. La strada obbligata sembra quella di una progressiva convergenza che tenga conto dei diversi tempi di maturazione nazionale in materia. Nell'immediato l'obiettivo è di tenere collegati i diversi esercizi, soprattutto attraverso l'azione dei paesi che più vi partecipano.

Vi è, anche per l'Italia, una duplice esigenza: definire una sua posizione che consenta di tutelare al meglio i suoi interessi nazionali sul piano strategico e tattico e di collaborare alla progressiva crescita dell'Europa della difesa nei diversi ambiti in cui è presente.

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

### *Aspetti strategici*

Punto di partenza di una riflessione sulle possibili opzioni deve necessariamente essere quello di definire, seppur schematicamente, quali sono gli interessi strategici del nostro paese in questo campo.

Le Forze Armate hanno attraversato in quest'ultimo quindicennio un continuo processo di trasformazione. Dopo la caduta del Muro di Berlino, l'attentato alle Torri Gemelle e la successiva guerra in Iraq hanno imposto una sua forte accelerazione. La struttura militare che si era consolidata nel corso di quasi cinquant'anni, è stata coinvolta in un rapido e radicale cambiamento, ma è riuscita a salvaguardare la sua efficienza complessiva. Oggi i nuovi compiti riguardano la capacità di garantire la sicurezza e la difesa del paese anche partecipando agli sforzi che la comunità internazionale deve mettere in atto per ristabilire, o garantire, pace e sicurezza in ogni area di instabilità. Questo richiede la disponibilità di equipaggiamenti adeguati sul piano della quantità e della qualità, interoperabili e, quando possibile, comuni con le Forze Armate dei nostri più stretti alleati.

Tutto questo è possibile solo se l'industria europea farà ulteriori passi avanti sulla strada della concentrazione e razionalizzazione in modo da continuare a migliorare il livello tecnologico e la sua efficienza. Le Forze Armate hanno quindi un preciso e diretto interesse a favorire l'integrazione del mercato europeo della difesa perché questo consentirà loro di dotarsi di quanto serve a prezzi competitivi e si realizzerà automaticamente quella spinta alla comunaltà dei mezzi in dotazione che serve per favorire la stessa integrazione delle capacità militari.

Unico elemento di cautela dovrebbe essere dato dalla necessità di creare un quadro giuridico e istituzionale che assicuri la sicurezza degli approvvigionamenti anche sul medio-lungo periodo, con particolare attenzione al supporto logistico. Questo chiama in causa anche la localizzazione europea di una parte significativa delle capacità tecnologiche e industriali, mentre risulta secondario se non indifferente il problema della proprietà delle imprese. Si può, infatti, ritenere che, una volta garantiti l'impegno dei governi e un adeguato quadro giuridico che tutelino le diverse Forze Armate nei confronti dei fornitori europei in modo analogo a quanto avviene all'interno dei confini nazionali, il ricorso a imprese estere, tanto più se gruppi transnazionali, non costituirebbe un problema.

Sul piano strategico la Difesa risulta, quindi, interessata alla più rapida integrazione possibile del mercato europeo.

L'industria italiana ha conosciuto anch'essa, soprattutto negli ultimi dieci anni, un profondo processo di trasformazione che, per altro, non è certamente concluso. I due cardini sono stati la concentrazione, con la creazione di un grande gruppo, Finmeccanica, che da solo sviluppa l'80% delle attività, accompagnato da due altri gruppi specialistici, Fincantieri e Iveco, e l'internazionalizzazione attraverso sia acquisizioni (Westland negli elicotteri, Bae Avionics nell'avionica), sia alleanze strutturali (Alcatel nello spazio), sia programmi di collaborazione (Orizzonte, Rinascimento, Eurofighter, Meteor, FSAF, NH 90, ecc.). In questo modo l'industria italiana si è misurata con i competitori non solo sui mercati dei paesi terzi, ma anche su quelli nazionali europei.

Strategicamente i problemi di Finmeccanica sono analoghi a quelli degli altri grandi gruppi europei: il loro rafforzamento è reso indispensabile dalla competizione internazionale, ma l'aumento dell'efficienza è legato alla possibilità di razionalizzarsi a livello europeo e, a questo fine, è indispensabile poter operare su un mercato continentale al cui interno ci si possa organizzare senza i vincoli dei confini nazionali. La libera circolazione intra-europea delle

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

merci, dei capitali, delle persone che, più o meno, si è realizzata sul mercato civile, deve estendersi anche a quello militare. Ma qui, per ragioni storiche, sono molto più numerose le barriere da abbattere e i lacci e laccioli da tagliare. La perdita dell'identità nazionale e l'acquisizione di una europea che caratterizza la formazione delle *Transnational Defence Companies* (TDCs) è un passo importante sulla strada della ristrutturazione dell'industria europea, ma deve poter essere seguito dalla loro riorganizzazione in una dimensione continentale. Nello stesso tempo, oltre a crescere il peso dei programmi di collaborazione intergovernativa gestiti attraverso un'unica agenzia, l'OCCAR, deve svilupparsi anche un'omogeneizzazione delle attività di ricerca, attraverso -FA, EDA e Commissione Europea, e delle attività di acquisto, dentro e fuori l'art. 296 del TUE, attraverso EDA e Commissione Europea. Su quest'ultimo terreno le imprese europee devono poter competere in un mercato che, pur rimanendo articolato a livello nazionale, garantisca un alto grado di uniformità a partire dai requisiti per arrivare alle procedure di gara.

A più lungo termine, nella prospettiva della creazione di un reale mercato interno europeo della difesa, bisognerà pensare a come mantenere un alto livello di concorrenzialità dell'industria italiana, quanto meno nei settori, o nelle nicchie di eccellenza. Ciò richiederebbe, da parte del Governo, la definizione di una specifica strategia europea nel settore degli approvvigionamenti. Essa potrebbe, ad esempio, concretizzarsi in un'iniziativa politica in Europa volta a valorizzare le nicchie di eccellenza nazionali (elicotteri, velivoli da addestramento, artiglierie navali, siluri, veicoli blindati ruotati, etc.) in un coerente quadro di integrazione europea. Finora la strada seguita è stata quella dei grandi programmi multinazionali (FSAF, Eurofighter, Orizzonte), che hanno portato sì a prodotti validi, ma con tempi e costi inaccettabili: i primi colloqui per un velivolo da trasporto europeo si sono svolti nel luglio del 1985, il primo A400M dovrebbe volare alla fine del 2008! Sarebbe, invece, possibile perseguire il processo di integrazione in un'ottica di specializzazione, abbandonando aree tecnologiche dove i nostri partner possano fornire prodotti più maturi e ottenendo di converso l'adozione da parte degli altri paesi dell'Unione dei prodotti italiani più validi. Non più, quindi, parcellizzazione e frazionamento dei singoli programmi, ma una politica di concorrenza accompagnata da scelte pubbliche di non-duplicazione, in base alle quali, ad esempio, l'Italia potrebbe rinunciare a produrre un proprio velivolo da ricognizione senza pilota a bordo, acquisendo il prodotto franco-tedesco, mentre i paesi dell'Unione potrebbero adottare il velivolo da addestramento italiano, evitando di svilupparne e produrne uno proprio.

Il rafforzamento dei gruppi industriali italiani passa, dunque, attraverso una loro maggiore internazionalizzazione e questo presuppone anche l'integrazione del mercato europeo della difesa.

Sul piano degli interessi nazionali va premesso che il nostro paese ha mantenuto pochi settori ad alta tecnologia e, fra questi, è di particolare importanza l'aerospazio e difesa. Qui, oltre tutto, si è riusciti a salvaguardare il ruolo primario della grande industria, al vertice di una piramide industriale in cui svolgono un ruolo significativo anche le PMI. Non è ancora una situazione ottimale, ma, soprattutto se confrontata con altri settori, resta uno dei pochi casi positivi della nostra recente storia industriale. Altro elemento da considerare è l'interrelazione sempre più stretta fra attività civili e militari nelle alte tecnologie con lo sviluppo di tecnologie sempre più duali.

L'industria dell'aerospazio e della difesa è uno dei motori del nostro sviluppo: obiettivo del paese è, quindi, quello di favorire la crescita del settore lungo questo percorso per salvaguardare

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

le nostre capacità tecnologiche e produttive e per trainare in questo modo lo sviluppo tecnologico dell'intero sistema industriale.

Di qui l'interesse strategico nazionale per l'integrazione del mercato europeo. Non sembra rilevabile, da questo punto di vista, una differenziazione fra le diverse iniziative europee in corso. Il maggiore vantaggio delle iniziative inter-governative multilaterali (-FA, OCCAR) e comunitarie (EDA, Consiglio Europeo), quello di far svolgere un ruolo determinante a Governo e Amministrazione, è compensato dallo svantaggio di doversi misurare con Governi ed Amministrazioni più preparate, rapide ed efficaci nel far valere i loro interessi nazionali. Il maggiore vantaggio delle iniziative della Commissione, quello di avere un carattere obbligatorio e di vedere in campo un'Istituzione terza comune, è compensato dalle conseguenze del suo intervento rispetto alla totale autonomia in materia goduta fino ad ora dagli Stati nazionali.

### *Aspetti tattici*

Sul piano tattico Governo e Amministrazione dovrebbero tener conto soprattutto di questi aspetti.

Il primo riguarda i tempi dell'integrazione. In prima approssimazione si può sostenere che l'Italia è più interessata ad un processo graduale ed equilibrato rispetto ad un processo che proceda per accelerazioni successive. La complessità e rigidità del nostro quadro giuridico e procedurale, nonché la debolezza degli strumenti di coordinamento interministeriale fanno sì che il nostro adeguamento ad una diversa impostazione richieda maggiore tempo rispetto ai partners. Significativa è da questo punto di vista l'esperienza dell'Accordo Quadro firmato nel 2000: ci sono voluti tre anni per la sua ratifica e un altro anno e mezzo per emanare, nel 2005, il nuovo Regolamento di applicazione della Legge 185/90 che recepisce alcune sue novità. Ma ancora oggi, complice anche una certa confusione a livello industriale, il suo principale strumento, la Licenza Globale di Progetto, non risulta essere mai stata utilizzata.

Le diverse iniziative europee dovrebbero, quindi, essere esaminate anche in quest'ottica. Un accordo multilaterale in ambito intergovernativo imporrebbe una sua ratifica parlamentare con modifica della normativa esistente e successiva modifica della regolamentazione. Un accordo in ambito europeo potrebbe muoversi lungo diverse strade: se fatto all'interno del "Secondo pilastro" comporterebbe il recepimento tramite legge nazionale; se fatto all'interno del "Primo pilastro", avrebbe un carattere immediatamente vincolante e ci costringerebbe ad un pronto adeguamento delle norme italiane in contrasto. In altri termini, una regolamentazione europea si andrebbe a sostituire a quella nazionale, evitando il complesso iter di definizione e approvazione di un cambiamento su base nazionale. Dal punto di vista della nostra velocità e semplicità di adeguamento l'ordine di priorità corrisponde quindi a quello inverso dell'elencazione che si è fatta.

Un secondo aspetto, legato al primo, è quello della percezione che ne avrebbero opinione pubblica e forze politiche. Seguendo lo stesso ordine precedente si può ritenere che il grado di "militarizzazione" del processo che emergerebbe, scenderebbe passando dal livello intergovernativo a quello comunitario. In altri termini un'iniziativa della Commissione Europea sarebbe vista nel suo inevitabile carattere generale di ordine tecnologico, economico, industriale e non come il risultato della pressione industriale e militare. Gli stessi limiti imposti dal Trattato alla Commissione, anche nella sua più evoluta forma costituzionale per altro non ancora adottata, spingerebbero inevitabilmente quest'ultima a valorizzare le implicazioni generali e ciò

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

limiterebbe le polemiche a livello politico e parlamentare. Una decisione del Consiglio Europeo sarebbe vista, per lo meno in parte, come volontà dei governi di sostenere l'industria della difesa sotto la spinta di quelli più interessati. Una decisione di alcuni governi rischierebbe di venire interpretata come il risultato, o la premessa, per la costruzione di un "complesso militare-industriale".

Un terzo aspetto riguarda la partecipazione italiana. Come si è detto, il processo di integrazione del mercato della difesa sarà complesso e richiederà del tempo. Richiederà, comunque, un ampio consenso politico, in parte anche giuridicamente vincolante, da parte degli Stati.

Il ruolo del nostro Governo e dell'Amministrazione dipenderà dalla loro volontà e capacità. L'obiettivo di tutelare al meglio i nostri interessi nazionali è legato all'impegno e alla qualità della nostra partecipazione. Rimanere alla finestra o, peggio, fare da zavorra, significherebbe rinunciare ad esercitare qualsiasi influenza propositiva. Bisogna salire su tutte le barche che si apprestano a compiere il tragitto, pur consapevoli che forse bisognerà trasbordare, o costruirne di nuove: l'importante è non rimanere a terra e dover poi raggiungere gli altri partners che, nel frattempo, avranno potuto contribuire alla costruzione del nuovo avamposto europeo. Solo stando a bordo potremmo cercare di influenzare la rotta e la velocità.

In quest'ottica non è facile valutare in quale iniziativa potremmo esercitare una maggiore influenza. Sulla carta potrebbe sembrare il livello intergovernativo, ma nell'esperienza più recente questo è stato solo parzialmente vero perché vi è sempre il rischio che i nostri vertici politici ci portino a decisioni troppo legate a problemi di immagine e di ruolo del paese. Inoltre, a livello intergovernativo sembra più difficile contrastare l'egemonia esercitata dai maggiori partners perché in questo campo contano obiettivamente molto di più, hanno una maggiore spesa militare, un'industria più forte, una più efficiente amministrazione pubblica, governi più determinati e una più vasta esperienza. Nella sostanza potrebbe essere, quindi, più agevole muoversi a livello comunitario perché la Commissione deve procedere con grande cautela su questo terreno e cercare il sostegno di alcuni singoli Stati Membri per convincere i più riluttanti (problema ancora più sentito dopo l'allargamento dell'Unione Europea a 25). I maggiori sostenitori delle iniziative comunitarie si troveranno quindi nella condizione di poter esercitare la maggiore influenza.

Dal punto di vista dell'industria italiana, sul piano tattico i due obiettivi dovrebbero essere quello di seguire una progressione temporale compatibile con il processo di razionalizzazione e internazionalizzazione, in modo che la completa apertura alla competizione del mercato nazionale la trovi pronta e di vedere garantito il principio della reciprocità, in modo che i rischi che correrà sul mercato italiano siano compensati dalle opportunità su quelli europei. Questo, naturalmente, favorirà solo le imprese più competitive, ma la selezione consentirà di rafforzare la parte più efficiente della nostra struttura industriale e garantirne lo sviluppo sul mercato internazionale.

Quello che più dovrebbe preoccupare l'industria fra i diversi contesti è, da una parte, il diverso grado di attribuzione di responsabilità operativa lasciata ai partecipanti (il che significa, per l'Italia, un elevato rischio di ritardi e di difficoltà nella tutela degli interessi nazionali) e, dall'altra, la presenza in alcuni mercati nazionali di barriere mascherate che rischiano di rendere arduo ogni tentativo di penetrazione. Da questo punto di vista la presenza di un organismo "terzo" acquista una notevole rilevanza, soprattutto se dotato di ampi poteri di intervento.

Altrettanto importante per l'industria italiana è favorire una migliore preparazione dell'Amministrazione nella impostazione della politica della ricerca, della politica industriale e della politica degli acquisti. Uscire da un mercato guidato, e in qualche caso protetto, senza

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

finire in un mercato completamente aperto e trovare un punto di equilibrio fra l'esigenza di competizione e quella di tutela di alcune importanti capacità tecnologiche e industriali richiede non solo una capacità di direzione politica, ma anche di gestione operativa. Servono, quindi, procedure e comportamenti efficaci e compatibili con gli impegni assunti a livello internazionale. L'industria potrebbe contribuire alla formazione e alla riqualificazione del personale dell'Amministrazione coinvolto in questa materia, travasando modelli ed esperienze che si sono ormai consolidati al suo interno.

Sul piano degli interessi nazionali i nostri punti di riferimento sembrano poter essere, di conseguenza, così schematizzabili:

- assicurare una partecipazione attiva a tutti gli esercizi europei;
- favorire la soluzione più graduale ed equilibrata;
- privilegiare le soluzioni più strutturate, che possono sostituirsi a quelle vigenti a livello nazionale, e più vincolanti, che devono essere recepite nel nostro ordinamento;
- prestare la massima attenzione all'esigenza di contemporaneità ed omogeneità nell'integrazione del mercato europeo della difesa.

### *Aspetti istituzionali*

E' indispensabile definire una politica di tutela degli interessi nazionali che fornisca i punti di riferimento sul terreno politico e istituzionale rispetto alle molteplici iniziative in corso a livello europeo. Come si è visto, a parte l'-FA e l'OCCAR, vi è l'Agenzia Europea della Difesa, ma vi sono anche le proposte avanzate dalla Commissione Europea con la sua Comunicazione del marzo 2003 "Difesa europea – Questioni industriali e di mercato. Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari". In particolare, le proposte di azione più delicate, ma anche più promettenti, riguardano la liberalizzazione dei trasferimenti all'interno dell'Unione Europea, la razionalizzazione della spesa nell'ambito delle gare d'appalto nel settore della difesa e il rafforzamento del Codice di Condotta dell'Unione Europea per le esportazioni militari, oltre che l'implementazione del controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso.

Data la pluralità delle competenze coinvolte sarà necessario sviluppare un più stretto coordinamento interministeriale attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Una soluzione potrebbe basarsi sulla nomina di un Sottosegretario alla PCM per la Sicurezza Nazionale, dal quale potrebbe dipendere anche il coordinamento delle iniziative in questo settore, in considerazione della sua strategicità e della necessità di individuare un livello adeguato di responsabilità politica per potersi interfacciare con i Ministri competenti. Un Sottosegretario alla PCM, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, avrebbe la possibilità di coordinare l'attività dei Ministri interessati senza dover interferire sulle rispettive aree di competenza. Il suo mandato politico ne farebbe un credibile interlocutore a livello nazionale e internazionale.

A livello tecnico e amministrativo questo coordinamento potrebbe essere attuato rendendo autonomo e potenziando l'attuale UCPMA-Ufficio Coordinamento Produzione Materiali di Armamento (istituito dalla legge 185/90 e diretto dal Consigliere Militare del Presidente del Consiglio). La nuova struttura (UCASD-Ufficio di Coordinamento Attività di Sicurezza e Difesa) dovrebbe anche coordinare e supportare l'azione del Governo e delle Amministrazioni

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

in tutto questo settore. Tale struttura dovrebbe essere diretta da un dirigente ad hoc che faccia riferimento direttamente al Sottosegretario per la Sicurezza Nazionale.

Questa nuova struttura consentirebbe anche di risolvere il problema della coerenza ed omogeneità della nostra partecipazione alla costruzione dell'Europa della difesa e di un mercato europeo. Attualmente, infatti, i nostri rappresentanti partecipano alle diverse iniziative in modo troppo disordinato e, a volte, senza che le informazioni siano condivise tempestivamente fra le diverse Amministrazioni interessate. Manca una cabina di regia che coordini l'attività a Roma e Bruxelles, coinvolgendo i rappresentanti militari e civili. La specificità e importanza del settore militare sembrano richiedere l'istituzione di una struttura ad hoc, facendo rientrare queste decisioni nella più generale strategia per tutelare la sicurezza del paese.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

**APPENDICE**

*Corinne Asti*

**OCCAR**

**Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement**

**1. Storia<sup>1</sup>**

Il 12 Novembre 1996 i Ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Regno Unito firmano un "Administrative Agreement" per la creazione dell'OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement). L'obiettivo dell'accordo è la razionalizzazione della "domanda" attraverso una comune politica nel procurement della difesa, garantire interoperabilità tra le Forze Armate dei paesi firmatari e realizzare economie di scala nel settore. Il 9 Settembre 1998, i membri fondatori firmano un Trattato, la Convenzione OCCAR, che attribuisce all'organizzazione piena personalità giuridica – ovvero, la capacità di negoziare e stipulare contratti, e gestire programmi cooperativi (scavalcando le procedure nazionali per il procurement). Il 28 Gennaio 2001, la Convenzione OCCAR entra in vigore a seguito della ratifica dei 4 Stati membri fondatori. Il Belgio aderisce il 27 Maggio 2003 e la Spagna il 6 Gennaio 2005.

L'Ufficio Centrale e la maggior parte delle Divisioni di Programma hanno sede a Bonn, in Germania (mentre alcune divisioni si trovano a Tolosa e a Parigi).

**2. Tipo di accordo**

**2.1. Aree di competenza**

Gestione di programmi internazionali di cooperazione nel settore della difesa.

**2.2. Scopo**

I principali obiettivi sono quelli di fornire accordi di gestione più efficaci ed efficienti in termini di costi per determinati programmi di cooperazione, esistenti e futuri, nel settore degli armamenti, al fine di realizzare il coordinamento delle necessità a lungo termine degli Stati membri, e migliorare la competitività della Base industriale e tecnologica della difesa/Defence Technological and Industrial Base (DTIB) in Europa.<sup>2</sup>

**1.1. Compiti**

Ove assegnati dagli Stati membri:<sup>3</sup>

- ◆ "gestione dei programmi di cooperazione attuali e futuri";<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Cfr. sito web ufficiale dell'OCCAR: <http://www.occar-ea.org>

<sup>2</sup> Cfr. "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", preambolo.

<sup>3</sup> Ibid., art. 8

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- ◆ “gestione di programmi nazionali degli Stati membri”;<sup>5</sup>
- ◆ “elaborazione di specifiche tecniche comuni per lo sviluppo e l’acquisizione di sistemi definiti congiuntamente”;<sup>6</sup>
- ◆ “coordinamento e pianificazione delle attività congiunte di ricerca e, in cooperazione con personale degli Stati Maggiori competenti, degli studi tesi all’individuazione di soluzioni tecniche atte a soddisfare future esigenze operative”;<sup>7</sup>
- ◆ “coordinamento delle scelte nazionali relative alla base industriale e alle tecnologie comuni”;<sup>8</sup>
- ◆ “coordinamento sia degli investimenti di capitale sia dell’uso dei centri di sperimentazione”.<sup>9</sup>

Il possibile coinvolgimento dell'OCCAR in attività della fase iniziale – per esempio gestione di Programmi di dimostrazione tecnologica/Technology Demonstration Programmes (TDPs) e attività di ricerca – è prevista dai firmatari della Convenzione.<sup>10</sup>

### 3. Contenuto dell'accordo

La Convenzione OCCAR introduce nuovi principi di acquisizione rispetto alle tradizionali pratiche di cooperazione:<sup>11</sup>

- “conseguimento del miglior rapporto possibile tra costo (inteso come costo del ciclo di vita) ed efficienza nei programmi di cooperazione”<sup>12</sup>
- utilizzo di procedure concorrenziali ovunque siano praticabili. (Competizione sistematica tra fornitori degli Stati membri)<sup>13</sup>
- apertura nei confronti degli altri paesi. (“Previo accordo unanime dei partecipanti a un programma, la gara può essere estesa ai Paesi che non fanno parte del Gruppo dell'Europa Occidentale per l'armamento [GAEO] (WEAG), sempre che questi Paesi rispettino il principio di reciprocità”)<sup>14</sup>
- rinuncia al “calcolo analitico del juste retour industriale per ogni singolo programma” sostituito con la “ricerca di un bilanciamento generale basato su più programmi e su più anni”<sup>15</sup>

---

<sup>4</sup> Ibid., Capitolo II: “Obiettivi della cooperazione e ruolo dell'OCCAR” art. 8 (a), ciò può includere “il controllo di configurazione, il supporto logistico in servizio, e le attività di ricerca”.

<sup>5</sup> Ibid., art. 8 (b).

<sup>6</sup> Ibid., art. 8 (c).

<sup>7</sup> Ibid., art. 8 (d).

<sup>8</sup> Ibid., art. 8 (e).

<sup>9</sup> Ibid., art. 8 (f).

<sup>10</sup> Cfr. <http://www.defense.gouv.fr> su DGA, Politique d'armement, Europe de l'armement.

<sup>11</sup> Cfr. <http://www.occar-ea.org>, OCCAR Principles.

<sup>12</sup> Cfr. “Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR”, preambolo.

<sup>13</sup> Ibid., Capitolo VI: “Principi di acquisizione”, art. 24/1.

<sup>14</sup> Ibid., Capitolo VI: “Principi di acquisizione”, art. 24/3.

<sup>15</sup> Ibid., Capitolo II: “Obiettivi della cooperazione e ruolo dell'OCCAR”, art. 5.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- armonizzazione dei requisiti e delle tecnologie<sup>16</sup>
- acquisizione preferenziale di equipaggiamenti sviluppati dagli Stati membri nel quadro OCCAR.<sup>17</sup>

I principi per il procurement sono i seguenti:<sup>18</sup> (1) approccio flessibile nella gestione, (2) team autonomi per i programmi, (3) approvazioni semplificate, (4) più chiara identificazione del cliente, (5) approccio che consideri l'intero ciclo vitale, (6) pianificazione più completa nella fase preliminare del programma, (7) gestione e sviluppo delle risorse umane, (8) approccio flessibile nella gestione: processo di gestione documentato, revisione e miglioramento incorporati, utilizzo di standard dell'Organizzazione Internazionale per le Standardizzazioni/International Organization for Standardization (ISO) ed altri, lavoro con l'industria.

#### **4. Stati Membri Partecipanti (SMP)**

- ◆ Membri fondatori: Francia, Germania, Italia, Regno Unito.
- ◆ Membri aggiuntivi: Belgio (Maggio 2003), Spagna (Gennaio 2005).
- ◆ Criteri di ammissione: l'organizzazione è aperta alle altre nazioni europee, a condizione di una loro effettiva partecipazione in un programma di cooperazione per equipaggiamenti coinvolgente almeno un partner OCCAR e l'accettazione dei principi fondatori, regole, norme e procedure dell'OCCAR. "(...) uno Stato europeo che desideri diventare Stato membro, può essere invitato dal CdS [Consiglio di Sorveglianza] ad aderire (...)".<sup>19</sup> L'ammissione di un nuovo membro è decisa a maggioranza qualificata rinforzata.<sup>20</sup>
- ◆ Programmi attuali:<sup>21</sup>
  - Tiger: attack and multi-role helicopter/elicottero d'attacco multiruolo (Francia, Germania e Spagna – sede Divisione di Programma: Bonn).
  - A400M: day/night tactical and strategic airlifter/aereo da trasporto (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Spagna, Turchia, Regno Unito e Sudafrica – sede Divisione di Programma: Tolosa).
  - Cobra: COunter-Battery Radar/radar contro-artiglieria (Francia, Germania e Regno Unito – sede Divisione di Programma: Bonn).

<sup>16</sup> Cfr. <http://www.occar-ea.org>, OCCAR Principles.

<sup>17</sup> Cfr. "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", art. 6.

<sup>18</sup> Cfr. <http://www.occar-ea.org>, OCCAR Principles.

<sup>19</sup> Cfr. <http://www.occar-ea.org>, What is OCCAR? e "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", art. 53.

<sup>20</sup> "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", Allegato IV: Processo decisionale, art. 1 (a).

<sup>21</sup> Cfr. <http://www.occar-ea.org>, Programmes.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- FSAF: Future Surface-to-Air Anti-Missile System Family/futuro sistema missilistico superficie-aria. Il programma include i sistemi SAAM-FR, SAAM-IT (naval Surface-to-Air Missile Systems/sistema missilistico navale superficie-aria) e SAMP-T (Ground-to-Air Medium Range Missile System/sistema missilistico terra-aria a medio raggio); (Francia e Italia – sede Divisione di Programma: Parigi). I programmi FSAF sono strettamente legati a quello PAAMS: Principal Anti-Air Missile System/sistema missilistico primario contraereo (Francia, Italia e Regno Unito). Il sistema PAAMS è portato avanti nel quadro FSAF, senza esservi integrato.
- Roland: short-range optical/radar guided Surface-to-Air missile system/sistema missilistico superficie-aria a corto raggio a guida ottica e radar (Francia e Germania – sede Divisione di Programma: Parigi).
- Boxer: multi-role wheeled armoured vehicles/veicoli corazzati ruotati multiruolo (Germania e Paesi Bassi/Olanda – sede Divisione di Programma: Bonn).
- Un programma aggiuntivo riguardante le future fregate multiruolo italo-francesi FREMM (confermate ad ottobre 2004) è gestito dall'OCCAR.
- Il Programma di Dimostrazione tecnologica/Technology Demonstration Programme per il armoured engineer system/sistema di veicoli corazzati per il genio Pioniere/EGACOD (Francia e Italia) è attualmente gestito dall'Ufficio Centrale dell'OCCAR.
- L'integrazione nell'OCCAR dell'elicottero NH-90 (Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi/Olanda e Portogallo) è attualmente all'esame.

I programmi possono coinvolgere Stati che non siano membri, come ad esempio nel caso di Turchia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Per ogni programma gestito dall'OCCAR sono richiesti i seguenti documenti: (1) un Memorandum of Understanding sul programma firmato dagli Stati partecipanti, (2) una Decisione di Integrazione adottata dai rappresentanti di tutti gli Stati membri in seno al e (3) un "Programme Board Decision" giuridicamente vincolante e accettato da tutti gli Stati membri e non.<sup>22</sup>

### **5. Organizzazione interna**

- ◆ Il Consiglio di Sorveglianza (CdS) è composto dai Ministri della Difesa degli Stati membri.<sup>23</sup> Esso rappresenta il più alto organo decisionale in seno all'OCCAR.<sup>24</sup> Il CdS si riunisce almeno due volte l'anno senza date fisse. I Ministri delegano i propri Direttori Nazionali degli Armamenti per la partecipazione alle riunioni.<sup>25</sup> Il CdS adotta decisioni su tutte le materie riguardanti l'attuazione della Convenzione OCCAR, comprese:<sup>26</sup>
  - ( ) Ammissione di nuovi Stati membri

<sup>22</sup> Cfr. "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", Capitolo X: "Cooperazione con Stati non membri ed organizzazioni internazionali" art. 37 e 38, e informazioni aggiuntive fornite dall'Ufficio centrale di Bonn nel novembre 2005.

<sup>23</sup> Ibid., Capitolo IV: "Consiglio di sorveglianza", art. 15/1.

<sup>24</sup> Ibid., art. 10.

<sup>25</sup> Ibid., art. 14.

<sup>26</sup> Ibid., art. 12.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- (a) Assegnazione di programmi all'OCCAR
- (b) Creazione e scioglimento del Comitato per i programmi futuri e dei Comitati di programma
- (c) Predisposizione di compiti e programmi futuri non gestiti dai suddetti Comitati
- (d) Decisioni finanziarie
- (e) Procedure e regole per l'assegnazione di contratti
- (f) Procedure di sicurezza
- (g) Regolamenti interni dell'OCCAR
- (h) Controllo dell'applicazione dei regolamenti dell'OCCAR
- (i) Nomina di revisori.

Il CdS può delegare le proprie competenze a Comitati competenti, ad eccezione di quelle ai punti (a), (b), (c) e (j).<sup>27</sup>

- ◆ Il CdS è assistito da vari Comitati specializzati composti da rappresentanti nazionali (solitamente Generali delle Forze Armate) con diritto di voto:
  - Comitato per i programmi futuri che prepara le decisioni relative ai programmi futuri e alla politica di gestione.<sup>28</sup>
  - Comitato finanziario, che prepara le decisioni relative al bilancio dell'OCCAR.
  - Comitati di programma, che supervisionano la gestione di uno o più programmi (in nome degli Stati membri partecipanti allo specifico programma).<sup>29</sup>
- ◆ Le funzioni di Segretariato del CdS sono assicurate dall'Amministrazione Esecutiva (AE), organo esecutivo permanente responsabile dell'attuazione delle decisioni del CdS.<sup>30</sup> Il Direttore e varie altre cariche direttive dell'AE sono nominati dal CdS.<sup>31</sup> L'organo è composto da varie divisioni e da un Ufficio Centrale (composto da un Ufficio del Direttore, un "Business Development Strategy Planning & Reporting Office" e quattro Divisioni "Programme Management Support", "Human Resources", "Corporate Support" and "Finance") e da varie Divisioni di programma incaricati della gestione quotidiana di uno o più programmi, con il maggior grado di autonomia. (Per facilitare l'operazione delle divisioni di programma aventi sede differente dall'Ufficio Centrale, personale di questo ultimo può essere distaccato presso le Divisioni di Programma).<sup>32</sup>
- ◆ A sostegno della Convenzione, l'OCCAR ha sviluppato un insieme completo di procedure di gestione descritte in vari documenti chiamati "OCCAR Management Procedures" (OMP). La nuova struttura delle OMP è basata sull'uso di un "business process model" che copre tutte le attività dell'organizzazione. Le regole enumerate nei documenti richiedono l'approvazione del CdS. La struttura delle OMP dell'OCCAR è la seguente:<sup>33</sup>
  - OMP 1, descrive procedure di gestione del programma.
  - OMP 2, descrive le procedure di integrazione del programma.

<sup>27</sup> Ibid., art. 17.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid., art. 12 (f).

<sup>30</sup> Ibid., Capitolo V: "Amministrazione esecutiva", art. 19.

<sup>31</sup> Ibid., Capitolo IV: "Consiglio di sorveglianza", art. 16.

<sup>32</sup> Ibid., Capitolo V: "Amministrazione esecutiva", art. 20.

<sup>33</sup> Cfr. CO/513/505/O/7: Structure of the OCCAR Management Procedures.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- OMP 3, descrive le regole relative alla gestione e pianificazione generali dell'Amministrazione Esecutiva (AE) dell'OCCAR
- OMP 4, tratta gli aspetti legali.
- OMP 5, copre procedure di assegnazione di contratti.
- OMP 6, fornisce istruzioni su termini e condizioni contrattuali da includere nei contratti assegnati dall'OCCAR.
- OMP 7, "OCCAR Government Quality Assurance (GQA) policy".
- OMP 8, stabilisce regolamenti per il personale.
- OMP 9, descrive regole per il reclutamento, selezione e nomina del personale.
- OMP 10, descrive regole e procedure finanziarie.
- OMP 11, descrive regolamentazioni di sicurezza (che devono essere sostituite all'entrata in vigore dei "Security Agreement and Security Regulations").
- OMP 12, tratta la protezione delle informazioni sensibili.

#### **6. Processo decisionale<sup>34</sup>**

Ognuno dei quattro Stati fondatori ha 10 diritti di voto. Belgio e Spagna, che hanno aderito successivamente, dispongono rispettivamente 5 e 9 diritti di voto. Ogni nuovo Stato membro che si dovesse aggiungere disporrà di un numero appropriato di voti deciso dagli Stati membri attuali.

Il CdS, come "organo decisionale più elevato"<sup>35</sup>, dirige e supervisiona l'Amministrazione Esecutiva (AE) e tutti i Comitati.<sup>36</sup> Esso elegge tra i propri membri un Presidente in servizio per un anno e rinnovabile una sola volta.<sup>37</sup> Ogni Stato membro ha un rappresentante con diritto di voto nel CdS. Il Direttore ed il Vicedirettore dell'AE sono autorizzati a partecipare alle riunioni del CdS, ma senza diritto di voto.<sup>38</sup>

Le decisioni riguardanti un programma, sono prese dai rappresentanti degli Stati membri (e non-membri) partecipanti al programma (ovvero il "Programme Board").<sup>39</sup>

"Il processo decisionale nell'ambito di un programma è stabilito in uno specifico accordo ad esso riferito, con i dovuti riferimenti alle direttive fissate dal CdS".<sup>40</sup>

L'OCCAR adotta le decisioni a maggioranza qualificata rinforzata, a maggioranza degli aventi diritto al voto o all'unanimità".<sup>41</sup>

---

<sup>34</sup> "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", Allegato IV: Processo decisionale.

<sup>35</sup> "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", Capitolo IV: "Consiglio di sorveglianza", art. 10.

<sup>36</sup> Ibid., art. 11.

<sup>37</sup> Ibid., art. 14.

<sup>38</sup> Ibid., art. 15/1.

<sup>39</sup> Ibid., art. 15/2.

<sup>40</sup> "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR", Allegato IV: Processo decisionale, art. 2.

## LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI

- ◆ Una maggioranza qualificata rinforzata – nel senso che una decisione non può essere adottata se ci sono 10 diritti di voto contrari – è richiesta nei seguenti casi:
  - ammissione di nuovi Stati membri
  - modifica delle norme e regolamenti dell'OCCAR
  - organizzazione dell'OCCAR-AE
  - nomina del Direttore.
- ◆ Una maggioranza degli aventi diritto al voto è richiesta per la creazione e lo scioglimento dei Comitati.
- ◆ L'unanimità è richiesta quando la Convenzione OCCAR “non stabilisce alcuna disposizione su come una decisione debba essere presa, o nel caso vi sia una controversia sull'esistenza di tale disposizione, o sul suo campo di applicazione.”<sup>42</sup>

### 7. Base giuridica

- ◆ L'OCCAR è una organizzazione internazionale istituita sulla base di un trattato internazionale giuridicamente vincolante.
- ◆ L'OCCAR possiede “piena personalità giuridica e, in particolare, autorità di:
  - stipulare contratti;
  - acquisire e cedere beni mobili e immobili; e
  - avviare procedimenti legali”.<sup>43</sup>

### 8. Bilancio e amministrazione

- ◆ L'OCCAR impiega circa 185 persone (di cui 45 presso l'Ufficio Centrale di Bonn, 78 nella Divisione di Programma di Bonn e 62 aggiuntivi dislocati nelle due Divisioni di Programma di Tolosa e Parigi). Il personale gode di privilegi e immunità. Il regolamento del personale, i piani di retribuzione e pensionamento dell'OCCAR sono basati sulle regole delle organizzazioni coordinate (quali NATO, UEO, ESA, Consiglio d'Europa, e OCSE).<sup>44</sup> Nessun membro del personale dell'OCCAR è distaccato dagli Stati membri; tuttavia, alcuni rappresentanti nazionali possono occasionalmente essere distaccati dagli Stati membri presso le Divisioni di programma continuando ad essere retribuiti dai propri governi.
- ◆ Il bilancio amministrativo dell'OCCAR per il 2005 ammonta a 30,655 milioni di euro di cui 23,181 dedicati al personale (76%), 6,813 per costi ricorrenti (22%), e 0.661 per spese in conto capitale.<sup>45</sup> Gli Stati membri contribuiscono al bilancio amministrativo per l'Ufficio Centrale proporzionalmente ai propri diritti di voto (10 per Francia, Germania, Italia e Regno Unito, 9 per la Spagna e 5 per il Belgio).

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid., Article 4.

<sup>43</sup> “Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR”, Capitolo XI: “Status giuridico, privilegi e immunità”, art. 39.

<sup>44</sup> Ibid, Capitolo V: “Amministrazione esecutiva”, art. 22/2.

<sup>45</sup> OCCAR-EA Business Plan 2005, p. 14.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- ◆ Le risorse operative per le Divisioni di Programma per il 2005 ammontano a €1.454 milioni di euro, il 66% dei quali impiegati per il programma A400M, ed i restanti principalmente assorbiti dai programmi COBRA e FSAF.<sup>46</sup> Per ogni Divisione di Programma, gli Stati membri partecipanti stabiliscono l'ammontare del proprio contributo in una "Decisione di programma" (che definisce le modalità di gestione del programma). Per esempio, nel caso del programma FSAF, Francia e Italia contribuiscono ciascuna per il 50%.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Tale informazione è stata fornita dall'Ufficio Centrale di Bonn nell'Ottobre 2005.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

## **2. LoI-FA**

### **Letter of Intent - Framework Agreement**

#### **1. Storia**

In seguito alle dichiarazioni del 9 Dicembre 1997 e 20 Aprile 1998, il Ministri della Difesa di 6 paesi europei – Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito – firmano, il 6 Luglio 1998, una Lettera di intenti/Letter of Intent (LoI) volta allo sviluppo di misure per facilitare la ristrutturazione dell'industria transnazionale dell'aerospazio e della difesa in Europa. Tale iniziativa è stata guidata dal bisogno di mantenere la competitività dell'industria europea di fronte alla significativa ristrutturazione della difesa statunitense e alla riduzione delle spese globali europee per la difesa.

Sono stati creati 6 gruppi di lavoro [o sottocomitati (SC)] al fine di esaminare ognuna delle 6 principali aree in cui i governi stanno cercando di rimuovere alcuni ostacoli alla ristrutturazione in questione: sicurezza degli approvvigionamenti, procedure di trasferimento e di esportazione, sicurezza delle informazioni classificate, ricerca e tecnologia nel settore della difesa, trattamento delle informazioni tecniche, armonizzazione dei requisiti militari. I SC hanno presentato le proprie relazioni nel Luglio 1999.

Sulla base di questi risultati, i governi hanno firmato un documento finale in data 27 Luglio 2000, in occasione del Salone aerospaziale di Farnborough "Accordo Quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa"/"Framework Agreement concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry". L'Accordo Quadro (LoI-FA) incorpora i principi definiti dalla LoI e consolida i risultati dei 6 SC in un trattato internazionale giuridicamente vincolante che si colloca fuori dal contesto UE.<sup>48</sup>

Come parte del continuo processo LoI-FA, i 6 SC hanno prodotto 5 Intese Applicative (IA)/Implementing Arrangements e un documento di "Procedural Guidelines" che regolano le 6 suddette aree. Le IA sono state tutte adottate dagli Stati membri partecipanti (SMP).

Come parte del lavoro del SC1 (sicurezza degli approvvigionamenti), due Codici di condotta sono stati pianificati a livello nazionale e vengono attualmente negoziati con l'Industry Working Group (che riunisce le industrie europee, ed in cui l'Italia è rappresentata dall'AIAD): un Codice di Comportamento sulla ristrutturazione dell'industria per la difesa ed un Codice di Condotta sulle priorità per le forniture della difesa.

La LoI-FA è entrata in vigore per tutti gli SMP il 2 Ottobre 2003, in seguito alla ratifica da parte di tutti gli Stati firmatari, cui l'Italia ha proceduto per ultima.

---

<sup>48</sup> B.Schmitt (compiled by), European armaments cooperation – Core documents, in Chaillot Paper n.59, April 2003, EUISS, p.68.

## LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI

### 2. Tipo di accordo

#### 2.1. Aree di competenza

Processo di convergenza tra SMP nelle 6 aree coperte dalle Intese Applicative (IA): sicurezza degli approvvigionamenti, procedure di trasferimento e di esportazione, sicurezza delle informazioni classificate, ricerca e tecnologia nel settore della difesa, trattamento delle informazioni tecniche, armonizzazione dei requisiti militari.

#### 2.2. Scopo<sup>49</sup>

Il trattato fornisce il quadro politico e giuridico necessario alla facilitazione del processo di ristrutturazione industriale sopra menzionato. Esso dovrebbe favorire la nascita di una Base industriale e tecnologica della difesa/Defence Technological and Industrial Base (DTIB) europea più competitiva e robusta, e di un mercato europeo della difesa maggiormente integrato. Questa iniziativa ha lanciato un processo che dovrebbe gradualmente portare ad un incremento dell'interdipendenza, in alcune aree, tra i 6 SMP firmatari, e permettere loro di definire un approccio comune nei confronti delle sempre più potenti industrie della difesa<sup>50</sup>, proteggendo i propri legittimi interessi nel campo della sicurezza e della difesa<sup>51</sup>. Questo continuo processo rappresenta un passo ulteriore verso la costituzione di una politica comune europea di sicurezza e di difesa.

#### 2.3. Compiti

- “(a) creare un quadro per facilitare la ristrutturazione dell'industria per la difesa in Europa;
- (b) garantire una consultazione tempestiva ed efficace sulle problematiche conseguenti alla ristrutturazione della base industriale europea per la difesa;
- (c) contribuire a raggiungere la sicurezza di approvvigionamento degli Articoli per la Difesa e dei Servizi per la Difesa per le Parti;
- (d) avvicinare, semplificare e ridurre, ove appropriato, le procedure nazionali di controllo sull'esportazione per i Trasferimenti e le Esportazioni di prodotti e tecnologie militari;

---

<sup>49</sup> Cfr. “Accordo Quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa”, preambolo.

<sup>50</sup> Le società per la difesa stanno sempre più assumendo un carattere transnazionale come illustrato dalla definizione fornita dall'Accordo Quadro, all'art. 2(o): “Per «Società Transnazionale per la Difesa (STD)» s'intende un ente aziendale, industriale o di altra natura giuridica formato da elementi delle industrie per la Difesa di due o più Parti, o con impianti ubicati nell'ambito dei territori di due o più Parti, che producono o forniscono articoli per la Difesa e Servizi per la Difesa. Sono comprese le joint-ventures costituite per mezzo di disposizioni giuridicamente vincolanti, di tipo accettabile per le Parti. S'intende anche qualsiasi attività che produce o fornisce Articoli per la Difesa e Servizi per la Difesa ubicata nell'ambito dei territori delle Parti e che è svolta sotto il controllo di tale ente aziendale, industriale o di altra natura giuridica, o di joint-venture. È esercitato un controllo nel caso in cui, come specificato dall'ordinamento della Comunità Europea sulle concentrazioni, i diritti, i contratti o altri mezzi forniscono, da soli o congiuntamente la capacità di esercitare un'influenza decisiva sull'uso di tali attività.”

<sup>51</sup> Ciò dovrebbe essere ottenuto adattando elementi chiave delle politiche nazionali di acquisizione e quadri normativi [Cfr. B.Schmitt (compiled by), European armaments cooperation – Core documents, in Chaillot Paper n.59, April 2003, EUISS, p.68].

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- (e) facilitare gli scambi d'Informazioni Classificate fra le Parti o fra le rispettive industrie per la difesa e in conformità a provvedimenti di sicurezza, che non mettano a repentaglio la sicurezza di tali Informazioni Classificate;
- (f) promuovere il coordinamento di attività congiunte di ricerca al fine di migliorare le basi conoscitive avanzate ed incoraggiare così lo sviluppo e l'innovazione tecnologica.
- (g) stabilire principi per il rilascio, il trasferimento, l'utilizzazione e la proprietà delle Informazioni Tecniche in vista di facilitare la ristrutturazione ed il conseguente funzionamento delle industrie per la difesa delle Parti; e
- (h) promuovere armonizzazione dei requisiti militari delle rispettive Forze Armate".<sup>52</sup>

### 3. Contenuto dell'accordo

I 6 SC istituiti dal Comitato Esecutivo (CE) per l'attuazione nelle 6 aree della LoI-FA, hanno negoziato disposizioni volte all'attuazione dei requisiti richiesti dall'Accordo. Il SC3 che tratta con la sicurezza delle informazioni classificate ha adottato "Procedural Guidelines" per implementare il proprio campo di competenza LoI-FA. Gli altri 6 SC hanno negoziato Intese Applicative (IA) sotto forma di Memoranda of Understanding.

- ◆ L'Intesa Applicativa sulla sicurezza degli approvvigionamenti ha lo scopo di:
  - “(a) facilitare, ove opportuno, la cooperazione nel processo regolatorio o di consultazione in materia di fusioni e di acquisizioni, al fine di facilitare la ristrutturazione dell'industria europea per la difesa;
  - (b) facilitare l'apertura dei mercati dei prodotti per la difesa a vantaggio dei Partecipanti e delle loro industrie per la difesa;
  - (a) stabilire procedure per il mantenimento o la ricostituzione di Attività Strategiche Chiave;
  - (b) facilitare l'assegnazione di priorità, l'accelerazione o l'incremento della produzione degli Articoli per la Difesa in modo da soddisfare i bisogni dei Partecipanti
  - (c) istituire le procedure generali di consultazione”.<sup>53</sup>

[L'IA-SC1 è stata finalizzata e firmata da tutti gli SMP. L'Italia l'ha adottata il 18 Dicembre 2003]

- ◆ L'IA su procedure di trasferimento e di esportazione ha lo scopo di:
  - ( ) “[facilitare] il riconoscimento reciproco della procedura di rilascio della Licenza Globale di Progetto;
  - (a) [stabilire] le procedure per la gestione delle destinazioni consentite per le esportazioni relative ad ogni Programma di Cooperazione in materia di Armamenti;
  - (a) [stabilire] le procedure generali di consultazione.”<sup>54</sup>

La Licenza Globale di Progetto (LGP) è un'autorizzazione che permette “tutti i trasferimenti necessari per attuare un Programma di Cooperazione in materia di Armamenti (PCA), in genere

<sup>52</sup> Cfr. “Accordo Quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa”, Parte 1: “Obiettivi, uso dei termini e rganizzazione generale”, art.1.

<sup>53</sup> Intesa Applicativa sulla sicurezza degli approvvigionamenti, Sezione 1: “Obiettivo e campo di applicazione”, art. 1.2.

<sup>54</sup> Intesa Applicativa sulle procedure di trasferimento ed esportazione, Sezione 1: “Obiettivo e campo di applicazione”, art. 1.2.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

senza limiti di quantità e valore, tranne nei casi in cui non venga deciso diversamente. Essa consente altresì la fornitura del sistema prodotto, compresi le parti di ricambio, la documentazione tecnica e la manutenzione, alle Forze Armate dei Partecipanti.”<sup>55</sup> “Per «Programma di Armamento in Cooperazione» s'intende ogni attività congiunta, compresi tra l'altro lo studio, la valutazione, la verifica, la ricerca, la progettazione, lo sviluppo, la creazione di prototipi, la produzione, l'ammmodernamento, la modifica, la manutenzione, la riparazione ed altri servizi successivi alla progettazione, svolta in base ad un accordo internazionale o ad un accordo tra due o più Parti al fine di procurare Articoli per la Difesa e/o Servizi per la Difesa connessi. Ai fini della Parte 3 del presente Accordo (procedure di Trasferimento e di Esportazione), questa definizione si riferisce solo alle attività soggette ad una licenza di esportazione.”<sup>56</sup>

[L'IA-SC2 è stata finalizzata e firmata da tutti gli SMP. L'Italia l'ha adottata il 30 Agosto 2003]

◆ Le “Procedural Guidelines” (PG) sulla sicurezza delle informazioni sono volte a:

- Standardizzazione dei protocolli di sicurezza.
- Trasmissione di informazioni classificate o riservate.
- Conclusione di accordi per contractors e rappresentanti militari o civili che abbiano bisogno di visitare un dipartimento governativo o stabilimenti di una società per la difesa transnazionale o altro.<sup>57</sup>

Esistendo già molti accordi in materia, il SC ha deciso che fosse inutile delineare un accordo che ripetesse le misure già in vigore. Semplici “Procedural Guidelines” (PG) (relative alla Parte 4 dell'Accordo Quadro) sono state così compilate al posto di un'Intesa Applicativa per il processo operativo delle misure di sicurezza.

Le nuove misure sulla sicurezza delle informazioni classificate hanno semplificato il procedimento per le visite presso i governi e i siti industriali che coinvolgono informazioni classificate. Queste nuove procedure hanno ridotto i tempi per trattare notifiche di visita da tre settimane ad un giorno. L'approvazione per l'utilizzo di società di spedizioni commerciali non aventi nulla osta di segretezza per la trasmissione di materiale riservatissimo in casi eccezionalmente urgenti ha significativamente ridotto tempi e costi di trasmissione. Per quanto riguarda la trasmissione elettronica di informazioni riservate che utilizzino prodotti di crittologia di tipo commerciale, gli SMP della LoI-FA hanno compilato una lista di prodotti nazionali approvati da ogni nazione per tale tipo di trasmissione, e reciprocamente accettati dalle altre nazioni.<sup>58</sup>

[Le PG-SC3 sono state approvate da tutti gli SMP. L'Italia le ha adottate l'11 Settembre 2003]

<sup>55</sup> Ibid., Sezione 4: “Licenza Globale di Progetto”, art. 4.1.

<sup>56</sup> Cfr. “Accordo Quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa”, Parte 1: “Obiettivi, uso dei termini e organizzazione generale”, art.2 (a)

<sup>57</sup> Presentazione del Generale E.Vecciarelli (Segredifesa Vice Capo 3° Reparto “Politica degli Armamenti”), Seminario su Difesa e Industria, CASD, 6 Maggio 2005.

<sup>58</sup> Camera dei Comuni/House of Commons, documento sull'Accordo Quadro, 23.7.2003, cfr. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/694/694we15.htm>

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- ◆ L'Intesa Applicativa sulla cooperazione nella ricerca e tecnologia nel settore della difesa<sup>59</sup> ha lo scopo di:
  - Favorire lo scambio, su base regolare, di informazioni legate alla R&T (strategia, pianificazione, e programmi e progetti finanziati attualmente).
  - Armonizzare le posizioni dei partecipanti e parlare con un'unica voce a società transnazionali per la difesa (STD) al fine di promuovere un uso efficiente delle risorse in maniera globale ed effettiva.
  - Evitare che informazioni classificate fornite in base all'Intesa Applicativa vengano perdute o rivelate a soggetti non autorizzati.

L'IA non crea un meccanismo per svolgere progetti individuali di ricerca e tecnologia.

L'IA su ricerca e tecnologia nel settore della difesa è stato compilato per stabilire formalmente i termini di riferimento per un "Group of Research Directors" (GRD). La presenza del GRD dovrebbe attivare un approccio top-down alla R&T europea più formale, che sia adottato e regolarmente rivisto, allo scopo di utilizzare in maniera migliore le scarse risorse impiegate nella R&T. Il GRD assicura inoltre che i 6 Direttori della Ricerca si incontrino regolarmente, migliorando il potenziale per la cooperazione e stabilendo un ambiente in cui possa essere compiuto un reale progresso.<sup>60</sup> Recentemente, il GRD si è dedicato allo studio di "disruptive technologies" e di capacità chiave. Sono stati formati 4 R&T "Co-operative Teams" focalizzati sullo studio di 4 tecnologie di capacità chiave selezionate da una lista di 18 aree tecnologiche: "electric fuel cell, robotics and automated vehicles, IR sensors, information and data fusion".<sup>61</sup>

L'IA ha inoltre stabilito un Codice di Condotta al fine di migliorare le relazioni tra nazioni ed industrie nella ricerca e tecnologia nel settore della difesa.<sup>62</sup>

[[L'IA-SC4 è stata finalizzata e firmata da tutti gli SMP. L'Italia l'ha adottata il 12 Agosto 2003]

- ◆ L'Intesa Applicativa sul trattamento delle informazioni tecniche<sup>63</sup> ha lo scopo di:
  - Riesaminare le normative riguardanti Intellectual Property Rights.
  - Proporre iniziative per l'abolizione di tasse sulle transazioni tra SMP riguardanti attrezzature della difesa.
  - Elaborare, in maniera congiunta (SMP e industrie), documenti che permettano il pieno utilizzo di brevetti depositati in tutti gli SMP.

L'Intesa Applicativa si applica solo ai "combined stages of development, production and in service support", mentre non si applica ai contratti di ricerca.<sup>64</sup> Un accordo per la ricerca è in

<sup>59</sup> Intesa Applicativa su ricerca e tecnologia nel settore della difesa, Sezione 2.3 e 2.4 (campo di applicazione), Sezione 4.1 (fornitura di informazioni), Sezione 5.1 (il codice di condotta) e Allegato B, e Sezione 6.2 (rivelazione e uso di informazioni).

<sup>60</sup> Camera dei Comuni/House of Commons, documento sull'Accordo Quadro, 23.7.2003, crf. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/694/694we15.htm>

<sup>61</sup> Presentazione del Generale E.Vecciarelli (Segredifesa Vice Capo 3° Reparto "Politica degli Armamenti"), Seminario su Difesa e Industria, CASD, 6 Maggio 2005.

<sup>62</sup> Camera dei Comuni/House of Commons, documento sull'Accordo Quadro, 23.7.2003, crf. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/694/694we15.htm>

<sup>63</sup> Intesa Applicativa sul trattamento delle informazioni tecniche, Sezione 1.1 (campo di applicazione). Vedere inoltre Presentazione del Generale E.Vecciarelli (Segredifesa Vice Capo 3° Reparto "Politica degli Armamenti"), Seminario su Difesa e Industria, CASD, 6 Maggio 2005.

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

corso di elaborazione. Iniziative future in questa area e nell'ambito della LoI-FA includeranno la possibile armonizzazione delle condizioni della R&T e la semplificazione delle procedure di archiviazione per le invenzioni classificate.

L'Intesa Applicativa permette l'armonizzazione dei requisiti standard degli SMP per Intellectual Property Rights e trasferimenti di tecnologia. L'adozione dei requisiti armonizzati potrebbe avere un potenziale benefico maggiore nei programmi di cooperazione internazionali per i quali la pratica precedente era quella di negoziare condizioni per il trasferimento di tecnologia per ogni programma a partire da zero. I principi dell'Intesa Applicativa dovrebbero essere adottati per i Memoranda of Understanding (MoU) dei futuri programmi di cooperazione in modo da ridurre i tempi di negoziazione degli MoU e permettere una più rapida assegnazione dei contratti. L'Intesa Applicativa è inoltre utile come modello di riferimento per le future condizioni contrattuali dell'OCCAR.<sup>65</sup>

[L'IA-SC5 è stata finalizzata e firmata da tutti gli SMP. L'Italia l'ha adottata il 30 Aprile 2004]

◆ L'Intesa Applicativa sull'armonizzazione dei requisiti militari<sup>66</sup> ha lo scopo di:

- Identificare aree in cui sia possibile una migliore armonizzazione.
- Identificare potenziali candidati per programmi di equipaggiamento in cooperazione.
- Redigere documenti su requisiti armonizzati su items selezionati.

L'obiettivo principale di questo lavoro è quello di identificare potenziali opportunità di cooperazione in materia di equipaggiamenti, nella fase più preliminare possibile, attraverso una metodologia strutturata allo scopo. Essenzialmente le misure hanno implicato la costruzione di un database sulle capacità e un "HMR Board" (HMRB) dei 6 SMP per selezionarvi potenziali opportunità di cooperazione. Il "Head of Capability Requirements" (o equivalente) di ogni SMP siede nell'HMRB<sup>67</sup>.

Sono stati create "Cooperative Requirement Teams" per lavorare su:<sup>68</sup>

- Medium size Multi-Role Armoured Vehicle;
- Combat Equipment for Dismounted Soldier;
- Air-Launched Anti-Ship Missile;
- Airbased Electronic Warfare, Large Aircraft Protection;
- Software Defined Radio;
- Sea Mine Detection/Countermeasures;
- Ground based Air Defence.

Il "HMR Board" si riunisce due volte l'anno, un "HMR Support Team" è stato creato per curare le attività quotidiane ed elaborare proposte da presentate all'HMRB.

Il lavoro futuro includerà maggiori contatti con "ECAP Projects Groups" e "NATO PCC".

---

<sup>64</sup> Intesa Applicativa sul trattamento delle informazioni tecniche, Sezione 1.1 (campo di applicazione).

<sup>65</sup> Camera dei Comuni/House of Commons, documento sull'Accordo Quadro, 23.7.2003, crf. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/694/694we15.htm>

<sup>66</sup> Intesa Applicativa sull'armonizzazione dei requisiti militari, Sezione 1 (Obiettivi e campo di applicazione), art. 1.1

<sup>67</sup> Camera dei Comuni/House of Commons, documento sull'Accordo Quadro, 23.7.2003, crf. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/694/694we15.htm>

<sup>68</sup> Presentazione del Generale E.Vecciarelli (Segredifesa Vice Capo 3° Reparto "Politica degli Armamenti"), Seminario su Difesa e Industria, CASD, 6 Maggio 2005.

## LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI

[L'IA-SC6 è stata finalizzata e firmata da tutti gli SMP. L'Italia l'ha adottata il 11 Settembre 2003]

- ◆ Codici negoziati – come parte delle negoziazioni del SC1 sulla sicurezza degli approvvigionamenti, due Codici di condotta sono stati pianificati a livello nazionale da ogni governo e vengono attualmente negoziati con l'industria europea della difesa.
- ◆ L'Industry Working Group (che riunisce le industrie europee ed in cui l'Italia è rappresentata dall'AIAD):
  - Codice di Comportamento sulla ristrutturazione dell'industria per la difesa [In Italia, è stata proposta una procedura per un'adesione volontaria al codice da parte dell'industria, adesione per la quale hanno già firmato circa 30 società]
  - Codice di Condotta sulle priorità per le forniture della difesa [In Italia, condizioni contrattuali si trovano in fase di negoziazione con l'industria. Il "legal annex" è ancora mancante]
- ◆ Obiettivi futuri – in aggiunta, i seguenti obiettivi sono al momento perseguiti dai vari SC come parte del processo LoI-FA:
  - Controllo degli investimenti stranieri nell'industria della difesa degli SMP (come parte del lavoro del SC1 – sicurezza degli approvvigionamenti);
  - Maggiore facilitazione nella circolazione degli equipaggiamenti di difesa tra gli SMP (come parte del lavoro del SC2 - procedure di trasferimento e di esportazione);
  - Armonizzazione delle condizioni contrattuali (come parte del lavoro del SC5 - trattamento delle informazioni tecniche);
  - Promozione dell'esportazione nel quadro di programmi di cooperazione (gruppo informale di lavoro);
  - Studio di possibili deroghe reciproche per gli offset tra SMP nelle condizioni contrattuali delle offerte nel campo della difesa (gruppo informale di lavoro).

#### 4. Stati Membri Partecipanti (SMP)

- ◆ Stati firmatari: Francia (27 Marzo 2001), Germania (19 Marzo 2001), Italia (2 Ottobre 2003), Spagna (12 Luglio 2001), Svezia (6 Aprile 2001) e Regno Unito (14 Marzo 2001).
- ◆ Criteri di ammissione e recessione: "Una volta entrato in vigore il presente Accordo per tutti gli Stati firmatari, ogni Stato Membro dell'Unione europea può richiedere l'adesione al Depositario del presente Accordo [Regno Unito]. (...) L'adesione sarà soggetta all'approvazione unanime delle Parti. (...)".<sup>69</sup>  
Il recesso di una degli SMP avrà effetto dopo sei mesi a partire dalla ricezione della notifica del Depositario. "Né la estinzione né il recesso pregiudicheranno gli obblighi già sottoscritti ed i diritti e le prerogative precedentemente acquisiti dalle Parti in base alle disposizioni del presente Accordo (...)".<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Cfr. "Accordo Quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa", Parte 9 (Disposizioni finali), art. 56.1.

<sup>70</sup> Ibid., Parte 9 (Disposizioni finali), art. 57.3.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

### 5. Organizzazione interna

Non esiste un Segretariato permanente.

Gli SMP hanno istituito un Comitato Esecutivo (CE), composto da un rappresentante per ogni SMP (assistito da personale aggiuntivo ove necessario).<sup>71</sup>

Il CE:

- esercita “un controllo a livello direttivo del presente Accordo, monitorandone l'efficacia e redigendo un rapporto annuale sulla situazione destinato alle Parti”,<sup>72</sup>
- raccomanda alle Parti “emendamenti da apportare al presente Accordo”,<sup>73</sup>
- propone “ulteriori strumenti internazionali conformemente al presente Accordo”,<sup>74</sup>
- “Le decisioni del Comitato Esecutivo saranno prese previo consenso di tutte le Parti”,<sup>75</sup>
- “Il Comitato Esecutivo si riunirà tutte le volte che sarà necessario [e comunque 4 volte l'anno sotto una Presidenza a rotazione] per garantire l'effettivo adempimento delle proprie responsabilità, o su richiesta di uno dei suoi membri. Adotterà le proprie norme e procedure e, se necessario, potrà istituire dei sottocomitati”.<sup>76</sup>

Da Luglio 2005, il CE si riunisce solo tre volte l'anno, e la durata della Presidenza è stata estesa da 6 mesi a 1 anno (la Francia ha tenuto la prima Presidenza).

Al fine di gestire le relazioni tra SMP e Società Transnazionali per la Difesa (STD) durante la ristrutturazione industriale, il CE ha creato 6 gruppi di lavoro, o sottocomitati (SC) – composti da rappresentanti dei 6 SMP – incaricati dei sudetti compiti:

- SC1: sicurezza degli approvvigionamenti
- SC2: procedure di trasferimento e di esportazione
- SC3: sicurezza delle informazioni classificate
- SC4/Group of Research Directors (GRD): ricerca e tecnologia nel settore della difesa
- SC5: trattamento delle informazioni tecniche
- SC6/“HMR Board” (HMRB): armonizzazione dei requisiti militari

### 6. Processo decisionale

Consenso.

### 7. Base giuridica

- ◆ La LoI-FA è un trattato internazionale giuridicamente vincolante.

<sup>71</sup> Ibid., Parte 1: “Obiettivi, uso dei termini e organizzazione generale”, art. 3.1.

<sup>72</sup> Ibid., Parte 1: “Obiettivi, uso dei termini e organizzazione generale”, art. 3.2 (a).

<sup>73</sup> Ibid., Parte 1: “Obiettivi, uso dei termini e organizzazione generale”, art. 3.2 (b).

<sup>74</sup> Ibid., Parte 1: “Obiettivi, uso dei termini e organizzazione generale”, art. 3.2 (c).

<sup>75</sup> Ibid., Parte 1: “Obiettivi, uso dei termini e organizzazione generale”, art. 3.3.

<sup>76</sup> Cfr. “Accordo Quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa”, Parte 1: “Obiettivi, uso dei termini e organizzazione generale”, art. 3.4.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

## **8. Amministrazione**

- ◆ Non esistono strutture permanenti. Il personale incaricato del processo LoI-FA fa parte dei Ministeri della Difesa degli SMP.
- ◆ Gli SMP si impegnano a risolvere ogni eventuale controversia sull'interpretazione o l'applicazione della LOI-FA attraverso consultazioni o altri metodi reciprocamente accettabili.<sup>77</sup>

Le nazioni tentano di risolvere qualsiasi disputa su eventuali violazioni del trattato attraverso consultazioni. Il risarcimento legale può essere di interesse accademico quando è in gioco la sicurezza nazionale. Tuttavia, se la disputa non potesse essere risolta o ricadesse fuori della portata delle disposizioni previste allo scopo dall'accordo all'art.60 esistono un numero di rimedi legali (scuse, compensazioni, restituzioni, sospensioni, contromisure, ritorsioni).<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Ibid., Parte 9 (Disposizioni finali), art.60.

<sup>78</sup> Camera dei Comuni/House of Commons, documento sull'Accordo Quadro, 23.7.2003, crf. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmdfence/694/694we15.htm>

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

**3. EDA  
European Defence Agency**

**1. Storia**

Il progetto di creazione di una Agenzia europea degli armamenti risale alle menzioni fattane in un allegato del Trattato di Maastricht del 1991. Tuttavia, a causa della ferma volontà dei maggiori Stati membri produttori di armi di preservare la propria autonomia in questo settore sensibile, l'Agenzia ha impiegato anni a materializzarsi.

Il progetto riemerge durante il processo di elaborazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa nel 2002/2003, come parte di un impulso volto ad una più forte Politica Europea di Sicurezza e di Difesa.

Il Consiglio Europeo di Salonicco (19-21 Giugno 2003) avvia ufficialmente la creazione di una "Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti". Il 4 Settembre 2003 il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) decide l'istituzione di un gruppo ad hoc - composto da rappresentanti degli Stati membri e da un rappresentante della Commissione Europea - per lavorare a tale progetto. In occasione del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del 17 Novembre 2003, i Ministri della Difesa e degli Affari Esteri degli Stati membri approvano l'attivazione di un "Gruppo per l'Istituzione dell'Agenzia" (GIA) composto da esperti nazionali provenienti dai maggiori Stati produttori di armi dell'Unione Europea. Il 28 Gennaio 2004 l'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana nomina il britannico Nick Witney alla direzione del GIA.

Considerato che tale Agenzia è prevista anche nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa agli articoli I-41(3) e III-311, la sua istituzione può essere considerata de facto un'anticipazione del Trattato, la cui approvazione è stata rinviata sine die dopo il rigetto espresso da alcuni Stati membri.

Il 14 Giugno 2004 il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne raggiunge un accordo politico su un'Azione Comune che istituisce l'Agenzia oggetto del lavoro del GIA. L'Azione Comune adottata dal Consiglio fornisce la base legale dell'Agenzia europea per la difesa.<sup>79</sup>

Nick Witney viene nominato Direttore Esecutivo dell'Agenzia il 30 Luglio 2004 con un mandato triennale.

**2. Tipo di accordo**

**2.1. Aree di competenza**

La missione dell'Agenzia europea per la difesa (EDA) è "aiutare il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PESD nel suo assetto attuale e in quello futuro".<sup>80</sup> Questa missione "non pregiudica le competenze degli Stati membri in materia di difesa".<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004).

<sup>80</sup> Ibid., art.2(1).

<sup>81</sup> Ibid., art.2(2).

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

L'Agenzia “sviluppa assidue relazioni di lavoro con i pertinenti elementi [delle esistenti organizzazioni]<sup>82</sup> al fine di integrare detti elementi o assimilarne i principi e le pratiche a tempo debito, se del caso e di comune accordo”.<sup>83</sup>

### **2.2. Scopo**

L'EDA lavorerà per un approccio più inclusivo e sistematico per definire e soddisfare le capacità necessarie alla PESD, attraverso la promozione di collaborazioni nel campo degli equipaggiamenti militari, di ristrutturazioni del settore industriale ed il coordinamento degli sforzi nazionali nel campo della Ricerca e Tecnologia (R&T).<sup>84</sup>

### **2.3. Compiti**

L'Agenzia ha 4 funzioni principali:

- ◆ Sviluppare le capacità di difesa nel campo della gestione delle crisi “in associazione con gli organi competenti del Consiglio”<sup>85</sup>, specialmente attraverso “la promozione e il coordinamento dell'armonizzazione dei requisiti militari”.<sup>86</sup>
- ◆ Promuovere e rafforzare la cooperazione europea nel campo degli armamenti, tendendo quanto più possibile al modello dell'Occar (che continuerà a sviluppare e gestire programmi di cooperazione), e cercando di incoraggiare “un approvvigionamento valido ed efficiente in termini di costi mediante l'individuazione e la diffusione delle migliori pratiche”.<sup>87</sup>
- ◆ Rafforzare la Base industriale e tecnologica della difesa/Defence Technological and Industrial Base (DTIB) e creare un mercato europeo della difesa/European Defence Equipment Market (EDEM) competitivo a livello internazionale “ove opportuno in consultazione con la Commissione e con l'industria”<sup>88</sup> e incoraggiando l'applicazione delle disposizioni rilevanti dell'-Framework Agreement nell'intera Unione europea.<sup>89</sup>
- ◆ “Potenziare l'efficacia della Ricerca e Tecnologia (R&T) europea nel settore della difesa”<sup>90</sup> agendo da catalizzatore per incrementare l'efficienza della R&T dell'UE e gestire direttamente contratti di cooperazione nella ricerca.

Si tratta di funzioni tutte legate al miglioramento della performance della difesa europea attraverso il passaggio dalla frammentazione alla coerenza. Un approccio più sistematico ed inclusivo per individuare le capacità necessarie alla PESD contribuirà ad una migliore

---

<sup>82</sup> Il valore aggiunto dell'EDA rispetto ad iniziative come OCCAR, LoI--Framework Agreement e GAEO/OAEO (WEAG/WEAO) dovrebbe essere l'abilità a comprendere una più ampia varietà di agende da collegare al fine di realizzarne le sinergie; cfr. Report of the AET [GIA], 28.4.2004, par. I-5.

<sup>83</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004), art.25(2).

<sup>84</sup> Cfr. <http://www.eda.eu.int/background.htm> “coordinating the implementation of the ECAP and any successor plan” cfr. Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004), art.5(3.1.2).

<sup>85</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004), art.5(3.1.1).

<sup>86</sup> Ibid., art.5(3.1.4).

<sup>87</sup> Ibid., art.5(3.2.4).

<sup>88</sup> Ibid., art.5(3.3.1).

<sup>89</sup> Ibid., art.5(3.3.2).

<sup>90</sup> Ibid., art.5(3.4).

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

definizione dei requisiti futuri sui quali costruire collaborazioni nel campo degli armamenti, della R&T e dell'operatività. Una maggiore cooperazione fornirà a sua volta opportunità per la ristrutturazione industriale, per la domanda di mercato su scala continentale di cui l'industria europea della difesa ha bisogno.<sup>91</sup>

### **3. Contenuto dell'accordo**

#### **Progetti iniziali<sup>92</sup>**

Nell'incontro del Comitato Direttivo (CD) dell'Agenzia del 22 Novembre 2004 viene definita una lista di impegni urgenti che include:

- questioni di capacità pertinenti a bisogni operativi urgenti;
- sviluppo dell'Headline Goal 2010 e dei Battlegroups;
- iniziative della Commissione europea in corso (Libro Verde sugli appalti pubblici della difesa, Programma Europeo di ricerca sulla Sicurezza, Politica spaziale, monitoraggio della Base industriale e tecnologica della difesa (DTIB), transito e trasferimento intra-UE);
- trasferimento di responsabilità dal GAEO/OAEO (WEAG/WEAO) all'Agenzia.<sup>93</sup>

#### **Iniziative condotte dall'Agenzia per il 2005<sup>94</sup>**

Il CD del Novembre 2004 propone inoltre iniziative che l'EDA potrebbe condurre (o gestire come progetti ad hoc) nel maggior numero possibile delle seguenti aree:

- aerei a pilotaggio remoto/Unmanned Aerial Vehicles (UAVs) e Intelligence, Sorveglianza, Acquisizione degli Obiettivi e Ricognizione/Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (ISTAR)
- sistema di addestramento avanzato per piloti militari integrato a livello europeo/Advanced European Jet Pilot Training (AEJPT)
- Comando, Controllo e Comunicazioni (C3)
- "Defence Test and Evaluation Base Rationalisation"
- veicoli corazzati da combattimento/armoured fighting vehicles (AFVs)
- COTS/MOTS<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Cfr. <http://www.eda.eu.int/background.htm>

<sup>92</sup> EDA Work Programme 2005, <http://www.eda.eu.int/reference/ewp/ewp-2004-11-22.htm>

<sup>93</sup> Il 22 Aprile 2005 il CD, in formazione Direttori Nazionali della ricerca nel settore della difesa, ha deciso che l'Agenzia avrebbe dovuto progressivamente rilevare (durante il 2005 e nel primo quadrimestre del 2006) le attività, in particolare quelle relative alla R&T, del GAEO/OAEO (WEAG/WEAO) [Cfr. EDA Press Release of 22.4.2005].

<sup>94</sup> EDA Work Programme 2005, <http://www.eda.eu.int/reference/ewp/ewp-2004-11-22.htm>

<sup>95</sup> COTS/MOTS è uno sforzo per sviluppare proposte per un mercato europeo per equipaggiamenti commerciali e militari prodotti in serie, incluso uno studio sulla fattibilità per un "electronic market place" [Cfr. EDA Work Programme 2005, <http://www.eda.eu.int/reference/ewp/ewp-2004-11-22.htm>].

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

Inoltre, viene deciso che l'Agenzia dovrebbe stabilire processi inclusivi e sistematici di gestione del business, sia per lo sviluppo delle capacità che per la definizione di priorità di R&T a livello europeo.

### **Indagini dell'EDA per il 2005**

Il CD del Novembre 2004 incoraggia l'Agenzia a studiare le modalità per portare valore aggiunto al maggior numero possibile delle seguenti aree:<sup>96</sup>

- Base industriale e tecnologica della difesa navale: valutazione delle future domande di capacità e delle attuali strategie nazionali.
- Sistemi di Rifornimento in volo/Air-to-Air refuelling: valutazione dei bisogni di capacità dell'UE, dei requisiti e dei programmi nazionali, delle questioni di interoperabilità e potenziali collaborazioni.<sup>97</sup>
- A400M: valutazione di approcci comuni per tutti gli aspetti delle operazioni dell'A400M.
- CBRN: rivalutazione di tutte le attività in corso nei forum di difesa e sicurezza con particolare riferimento a quelli di ricerca.
- Sorveglianza marittima: rivalutazione di tutte le attività in corso nei forum di difesa e sicurezza con particolare riferimento al contributo agli assetti di difesa.

### **Proposte aggiuntive**

Il CD del Novembre 2004 considera che l'Agenzia debba sviluppare, entro fine 2005, una serie di proposte comprendenti:

- la generazione di una visione a lungo termine per i bisogni europei di capacità, in consultazione con gli organi del Consiglio competenti;
- un piano a medio termine per l'Agenzia;
- obiettivi strategici (basati su input e output) che gli Stati membri partecipanti possano scegliere di adottare.<sup>98</sup>

### **Impegni chiave**

1) Il CD del Novembre 2004 identifica 4 impegni chiave per le 4 Direzioni da lanciare nel 2005:

- Studio delle necessità dell'UE nel campo del Comando, Controllo e Comunicazioni (C3) [Direzione Capacità].

---

<sup>96</sup> L'Agenzia è tenuta a presentare proposte al CD in queste aree entro la fine del 2005 [Cfr. EDA Work Programme 2005, <http://www.eda.eu.int/reference/ewp/ewp-2004-11-22.htm>].

<sup>97</sup> A seguito del CD del 13 Ottobre 2005, i ministri della difesa di 10 Stati membri (Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Polonia, Spagna, Svezia e Belgio) hanno annunciato la creazione di un gruppo ad hoc, supportato dall'EDA, al fine di considerare possibili approcci per risolvere le insufficienze europee nelle capacità di rifornimento in volo/air-to-air refuelling; cfr. EDA Press Releases, "Ten EU governments launch a new EDA initiative to fill air-to-air refuelling gap", e "EDA Steering Board [CD] reviews Agency's plans for 2006", 13.10.2005.

<sup>98</sup> EDA Work Programme 2005, <http://www.eda.eu.int/reference/ewp/ewp-2004-11-22.htm>

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- Lancio di uno studio tecnologico nel campo degli aerei a pilotaggio remoto (UAVs), nel contesto di un'architettura allargata di Intelligence, Sorveglianza, Acquisizione degli Obiettivi e Ricognizione (ISTAR) [Direzione R&T].
- Studio dell'armonizzazione dei requisiti operativi degli Stati dell'UE nel campo dei veicoli corazzati da combattimento (AFVs), allo scopo di lanciare nuovi programmi di cooperazione [Direzione armamenti].
- Prendere iniziative per la creazione di un EDEM competitivo [Direzione Industria e Mercato].<sup>99</sup>

2) Nel corso del 2005, vari risultati sono stati ottenuti riguardo gli impegni chiave:

### Comando, Controllo e Comunicazioni (C3):

Il primo risultato si è registrato nella riunione del Comitato Direttivo (CD) nella sua formazione Responsabili nazionali della pianificazione della difesa o Direttori politici del 21 Giugno 2005 in occasione della quale sono state rivalutate le proposte dell'Agenzia per contribuire alla costruzione delle capacità di difesa dell'UE. Nel dar corpo al progetto C3 il CD ha approvato un'estesa agenda per l'Agenzia, che include: (1) miglioramento di capacità, sicurezza e interoperabilità delle comunicazioni per le operazioni PESD, (2) ricerca di una convergenza europea sul come applicare al meglio il concetto di operazioni "network-enabled" alla gestione delle crisi, e (3) ricerca di convergenza e cooperazione europee per le tecnologie emergenti nelle trasmissioni radio.<sup>100</sup>

### Aerei a pilotaggio remoto (UAVs):

Una tappa importante in questo campo è stata raggiunta in un incontro della Direzione R&T del 7 luglio 2005: in tale occasione l'Agenzia ha istruito più di 50 società dell'industria della difesa su due aree tecnologiche critiche per aerei a pilotaggio remoto (UAVs) a lunga autonomia per le quali essa intende appaltare studi di dimostrazioni tecnologiche entro la fine del 2005. Due aree tecnologiche – relative a "Sense & Avoid technologies" e "Digital data links [line of sight (LOS) & beyond line of sight (BLOS)]" – sono state selezionate per colmare le lacune critiche nelle capacità necessarie agli UAVs in una più ampia architettura ISTAR. E' stato deciso che gli appalti per gli studi siano assegnati velocemente, e finanziati dal bilancio EDA per il 2005.<sup>101</sup>

### • Veicoli corazzati da combattimento (AFVs):

In occasione del CD del 23 Maggio 2005, i ministri si sono accordati sul fatto che una maggiore cooperazione è necessaria per l'acquisizione di nuovi AFVs in un panorama europeo che vede fino a 23 distinti programmi nazionali di acquisizione al riguardo. A tal fine, il CD ha deciso che l'Agenzia dovrebbe (1) incoraggiare cooperazioni di breve termine tra i programmi degli Stati membri partecipanti da contrattare nel prossimo futuro, (2) lavorare con i governi per una pianificazione quanto più possibile comunitaria per la prossima generazione di AFVs, e (3) condurre uno studio, entro fine 2005, focalizzato su forze e capacità industriali europee in tale area, inclusa un'analisi di mercato (intra e extra europea). L'Agenzia è stata inoltre incoraggiata

---

<sup>99</sup> Sulle azioni dell'EDA ed i risultati ottenuti nei 4 impegni chiave, vedere il paragrafo seguente: "Sforzi per rafforzare il mercato europeo della difesa/European Defence Equipment Market (EDEM)".

<sup>100</sup> Cfr. EDA Press Release, "Steering Board [CD] sets direction for Agency's effort to build European defence capabilities", 21.6.2005.

<sup>101</sup> Cfr. EDA Press Release, "EDA briefs industry on technology demonstration studies for long-endurance UAVs", 7.7.2005.

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

a compiere ulteriori passi verso una maggiore collaborazione nel settore dei veicoli corazzati da combattimento, inclusa la promozione di “user clubs” per paesi che acquistano gli stessi modelli di AFVs al fine di ottenere risparmi sui costi di gestione, e supportare gli sforzi di standardizzazione della difesa europea in tale area.<sup>102</sup>

### **Sforzi per rafforzare il mercato europeo della difesa/European Defence Equipment Market (EDEM)**

1) In occasione della riunione del CD del 2 Marzo 2005 in formazione Direttori Nazionali degli Armamenti/National Armaments Directors (NADs) è stato definito un programma di lavoro sulle seguenti questioni concernenti il mercato europeo della difesa/European Defence Equipment Market (EDEM), attingendo ove opportuno dal lavoro dell’-Framework Agreement:

- valutare fattibilità e modalità per la raccolta di dati sull’invocazione e non-invocazione dell’art.296 TCE da parte degli Stati membri partecipanti nella gestione del loro procurement;
- identificare le caratteristiche richieste da un regime intergovernativo volto ad incoraggiare la concorrenza nel procurement nell’area dell’art.296 TCE su basi leali e trasparenti, e delineare processi e procedure che sarebbe necessario adottare. (Dovrebbero essere identificate le necessarie disposizioni speciali ed eccezioni richieste da ragioni di sicurezza nazionale);
- considerare una limitata introduzione di tale regime, su base sperimentale;
- sviluppare proposte per assicurare che le aziende che competono sotto tale regime non godano di vantaggi sleali o favoritismi;
- sviluppare proposte per ottenere una fiducia reciproca tra gli Stati membri partecipanti nel campo della sicurezza degli approvvigionamenti attraverso azioni e misure concrete, così da permettere dipendenze reciproche;
- sviluppare proposte per ottenere una fiducia reciproca tra gli Stati membri partecipanti nella salvaguardia delle informazioni;
- raccogliere dati sull’uso degli offset da parte degli Stati membri partecipanti e sulle politiche sottostanti, valutandone l’impatto sulla concorrenza e sulla ristrutturazione dell’industria della difesa;
- sviluppare proposte per la promozione dell’identificazione, a livello dell’intero EDEM, di capacità specifiche che gli Stati membri partecipanti credano di dover sviluppare nella Base industriale e tecnologica della difesa/Defence Technological and Industrial Base (DTIB), incluse in particolare le piccole e medie imprese (PME)”<sup>103</sup>.

2) La Decisione del CD del 5 Giugno 2005 sul Mercato europeo della difesa (EDEM) ha definito una struttura ed una procedura per l’Agenzia al fine di condurre uno studio sull’accertamento dei fatti e la raccolta di dati degli Stati membri partecipanti (SMP)

<sup>102</sup> Cfr. EDA Press Release, “European defence Agency Ministers call for more cooperation on new armoured fighting vehicles”, 23.5.2005, e “Steering Board Conclusions on Armoured Fighting Vehicles”, 23.5.2003, [www.eda.eu.int](http://www.eda.eu.int)

<sup>103</sup> Steering Board Decision no.2005/01/EDA in NADs Formation on EDA Work on the European Defence Equipment Market, 2.3.2005.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

sull'invocazione (e non-invocazione) dell'art.296 TCE.<sup>104</sup> Ciò rappresenta un passo ulteriore verso un'accresciuta trasparenza sulla portata e la natura dell'uso dell'articolo in questione, e verso la presentazione di una proposta dell'Agenzia (CD di Novembre 2005). La proposta intende fornire la base per una decisione sull'opportunità di procedere o meno ad un regime volontario intergovernativo non vincolante (Codice di Condotta), che dovrebbe introdurre concorrenza negli appalti pubblici della difesa all'interno dell'Unione europea per contratti aventi ad oggetto items sensibili della difesa che rientrano nella fattispecie disciplinata dall'art.296 TCE.<sup>105</sup>

3) Il 23 Settembre 2005, il CD in formazione NADs ha rivalutato i progressi del lavoro dell'Agenzia. Il CD ha esaminato un insieme di principi compilati dall'EDA e incaricato questa di trasferirli in un progetto di Codice di Condotta per la possibile approvazione da parte dei ministri della difesa (Novembre 2005).

4) Durante la riunione del 21 Novembre 2005, il CD ha deciso di implementare un regime volontario intergovernativo non vincolante (entrata in vigore dal 1 Luglio 2006) sulla base di principi e pratiche esposte in un Codice di Condotta.<sup>106</sup>

Al fine di incrementare la trasparenza ed affrontare le preoccupazioni degli Stati membri partecipanti (SMP), l'Agenzia dovrebbe (1) sviluppare un portale unico per gli annunci di tutte le nuove opportunità di contratto/appalto, e realizzare un sistema di "reporting and monitoring" (entrambe iniziative da rendere operative dal momento dell'entrata in vigore del regime); (2) sviluppare un Codice delle pratiche migliori nella catena di approvvigionamento per assicurare opportunità leali alle piccole e medie imprese; (3) lavorare ulteriormente con gli SMP sulla sicurezza degli approvvigionamenti e l'armonizzazione dei requisiti di offset, e su standard comuni minimi per la sicurezza delle informazioni; e (4) lavorare ulteriormente su proposte che introducano una maggiore concorrenza nella R&T intra-UE.<sup>107</sup>

Qualsiasi SMP che decida di non sottoscrivere il regime deve notificarlo all'Agenzia entro il 30 Aprile 2006.

5) Il CD ha deciso che debbano essere sviluppate iniziative aggiuntive a supporto del suddetto regime, e che l'Agenzia debba lavorare ulteriormente su sicurezza degli approvvigionamenti, armonizzazione di requisiti per offset a livello europeo e standard comuni minimi per la sicurezza delle informazioni. Dovrebbe inoltre presentare scadenziari in proposito da sottoporre all'approvazione della prossima riunione del CD in formazione Direttori Nazionali degli Armamaneti (NADs).<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Steering Board Decision no.2005/03/EDA on European Defence Equipment Market, 5.6.2005.

<sup>105</sup> B.Schmitt, "Towards a European defence Equipment Market – the Green Paper on Defence Procurement", 21.1.2005, EUISS, p.2.

<sup>106</sup> I principi chiave di questo regime saranno: (1) approccio volontario, non vincolante, (2) trattamento leale e uniforme dei fornitori, (3) trasparenza e responsabilità reciproche, (4) supporto reciproco, e (5) vantaggio reciproco [per ulteriori dettagli vedere "The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States Participating in the European Defence Agency", e "Question and Answers on the Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market", 21.11.2005, [www.eda.eu.int](http://www.eda.eu.int)].

<sup>107</sup> Steering Board Decision on an Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Equipment Market, 21.11.2005 [[www.eda.eu.int](http://www.eda.eu.int)]

<sup>108</sup> "Question and Answers on the Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market", 21.11.2005, [www.eda.eu.int](http://www.eda.eu.int)

## **LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

### **Impulso dell'Agenzia al processo di consultazione della Commissione europea sul Libro Verde sugli appalti pubblici della difesa**

Secondo la decisione del CD del 2 Marzo 2005, l'Agenzia dovrebbe fornire alla Commissione europea il massimo supporto possibile nella fase successiva al processo del Libro Verde sugli appalti pubblici della difesa. Il lavoro della Commissione europea e dell'Agenzia per un EDEM competitivo dovrebbe essere complementare: mentre la pianificata Comunicazione Interpretativa e la Direttiva avrebbero entrambe lo scopo di stabilire un terreno di gioco comune per una concorrenza leale nelle aree in cui l'eccezione prevista dall'art.296 TCE non si applica, l'Agenzia esplorerebbe le possibilità di realizzazione del suddetto volontario Codice di Condotta negli appalti pubblici della difesa europei.<sup>109</sup>

#### **4. Stati Membri Partecipanti (SMP)**

##### ◆ Stati membri partecipanti:

Tutti gli Stati membri dell'UE eccetto la Danimarca.

La Danimarca non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e azioni dell'UE che abbiano implicazioni nel campo della difesa – in conformità con l'art. 6 del "Protocollo sulla posizione della Danimarca" allegato al Trattato sull'Unione Europea (TUE) e al Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE).

##### ◆ Criteri di ammissione<sup>110</sup>: aperta a tutti gli Stati membri dell'UE.

#### **5. Organizzazione interna**

##### ◆ Posta sotto l'autorità e il controllo politico del Consiglio dell'UE<sup>111</sup>, l'Agenzia riferisce regolarmente al Consiglio sulle sue attività, sottoponendogli ogni anno:

- a Maggio, una relazione sulle attività dell'anno precedente e di quello in corso;
- a Novembre, una relazione sulle attività dell'anno in corso e su programma di lavoro e bilancio per l'anno seguente.<sup>112</sup>

Ogni tre anni il Consiglio, deliberando all'unanimità, approva un quadro finanziario per l'Agenzia relativo ai tre anni successivi. Tale documento identifica le priorità concordate e stabilisce un massimale giuridicamente vincolante. Il primo quadro finanziario copre il periodo 2006-2008.<sup>113</sup>

- ◆ L'Agenzia riferisce al Segretario Generale/Alto Rappresentante per la PESC, che è il Capo dell'Agenzia e presiede il Comitato Direttivo.
- ◆ L'organo decisionale è il Comitato direttivo (CD), che è "composto da un rappresentante di ciascuno degli Stati membri partecipanti abilitato ad impegnare il proprio governo e da un rappresentante della Commissione"<sup>114</sup>, questo ultimo senza diritto di voto.

<sup>109</sup> Cfr. Steering Board [CD] Decision no. 2005/02/EDA in NADs Formation, 2.2.2005.

<sup>110</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004), art.1(3) and 1(4).

<sup>111</sup> "Il Consiglio, deliberando all'unanimità e sentito il parere del CPS o, ove opportuno, di altri organi competenti del Consiglio, formula ogni anno orientamenti in merito ai lavori dell'Agenzia, con particolare riguardo al programma di lavoro di quest'ultima. Il programma di lavoro dell'Agenzia è definito nell'ambito di tali orientamenti" [Ibid., art.4 (3)].

<sup>112</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004), art. 4.2 (a, b).

<sup>113</sup> Ibid., art.4.4.

<sup>114</sup> Ibid., art.8.1.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

- Il CD agisce sotto l'autorità e nel quadro degli orientamenti del Consiglio.<sup>115</sup>
- Si riunisce a livello di Ministri della Difesa degli SMP almeno due volte l'anno.<sup>116</sup>
- Altri incontri supplementari possono essere tenuti a livello dei rappresentanti in specifiche composizioni (Direttori Nazionali degli Armamenti (NADs), Direttori Nazionali della ricerca nel settore della difesa, Responsabili nazionali della pianificazione della difesa o Direttori politici).<sup>117</sup>
- Una riunione è tenuta entro un mese se uno SMP ne fa richiesta<sup>118</sup>.
- Alle riunioni del CD partecipano anche:
  - il Direttore Esecutivo (responsabile dell'efficacia e dell'efficienza del lavoro dell'Agenzia)<sup>119</sup>
  - "Il presidente del Comitato Militare dell'UE (EUMC) e il direttore nazionale degli armamenti (NAD) della presidenza dell'UE o i loro rappresentanti"<sup>120</sup>
  - e su invito "per questioni di interesse comune"<sup>121</sup>:
    - il segretario generale della NATO
    - Capi di altre organizzazioni rilevanti per l'Agenzia [-Framework Agreement (LoI-FA), OCCAR, e WEAG/WEAO (le cui funzioni sono state trasferite all'Agenzia nel giugno 2005)]
    - Altri
- Funzioni e competenze del Comitato Direttivo:<sup>122</sup>
  - approva le relazioni da sottoporre al Consiglio e qualsiasi raccomandazione destinata al Consiglio o alla Commissione europea;
  - approva il programma di lavoro, i conti e il bilancio annuali;
  - approva la creazione di progetti o programmi ad hoc e relative bilanci;
  - decide che l'Agenzia possa essere incaricata della gestione delle spese in nome di Stati membri partecipanti;
  - nomina il Direttore Esecutivo e il suo vice;
  - adotta il regolamento interno dell'Agenzia;
  - determina gli accordi tecnici e finanziari per la partecipazione degli Stati membri all'Agenzia e il ritiro degli stessi;
  - approva accordi ad hoc per la partecipazione di parti terze (inclusa la Comunità europea) a progetti o programmi ad hoc;
  - conclude accordi amministrativi tra Agenzia e Stati terzi, organizzazioni, entità;

---

<sup>115</sup> Ibid., art.8.1.

<sup>116</sup> Ibid., art.8.2.

<sup>117</sup> Cfr. <http://www.eda.eu.int/background.htm>

<sup>118</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004), art.8.3.

<sup>119</sup> Ibid., art.7.2.

<sup>120</sup> Ibid., art.8.6.

<sup>121</sup> Ibid., art.8.7.

<sup>122</sup> Ibid., art.9.

## LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI

- istituisce comitati per la preparazione di decisioni amministrative e di bilancio, o comitati specializzati su questioni particolari di competenza dell'Agenzia, attraverso decisioni che ne determinano il mandato e la durata;
  - adotta ogni altra decisione rilevante relative al compimento della missione dell'Agenzia.
- ◆ Le Direzioni dell'Agenzia sono state incaricate dal CD del 22 novembre 2004 di specifici compiti:
- Direzione capacità: deve coordinarsi con le esistenti strutture (Stato Maggiore dell'UE) lavorando su Comando, Controllo e Comunicazioni (C3), con particolare riguardo all'adeguatezza delle comunicazioni per il Comando e il Controllo e all'interoperabilità
  - Direzione R&T: attualmente incaricata di preparare e lanciare (come un progetto ad hoc o opt-in) dimostrazioni tecnologiche per aerei a pilotaggio remoto a lunga autonomia (UAVs)
  - Direzione Armamenti: attualmente incaricata di studiare convergenza dei requisiti, dei programmi e, potenzialmente, delle industrie nel settore dei veicoli corazzati da combattimento (AFVs)
  - Direzione industria e mercato: lavora sul Mercato Europeo della Difesa (EDEM). Attualmente considera le opzioni proposte dalla Commissione europea con il Libro Verde sugli appalti pubblici della difesa e le possibili iniziative che l'Agenzia potrebbe intraprendere.
- ◆ L'Agenzia sta gradualmente ponendosi come un effettivo interlocutore – sulla base di definiti accordi amministrativi – con partner quali:
- Gruppi di lavoro del Consiglio pertinenti e Segretariato Generale del Consiglio
  - Commissione europea
  - OCCAR
  - LoI-FA
  - NATO
  - Industria (inclusa l'Associazione europea per l'aerospazio e l'industria della difesa/AeroSpace and Defence Industries Association of Europe, ASD)
  - Istituzioni accademiche, di ricerca ed altro.<sup>123</sup>

### 6. Processo decisionale<sup>124</sup>

Maggioranza qualificata: i voti degli Stati membri partecipanti sono ponderati secondo le disposizioni dell'art.23(2) TUE. L'adozione a maggioranza qualificata richiede almeno i due terzi dei voti degli SMP. Solo i rappresentanti di questi ultimi partecipano al voto. Ogni rappresentante può opporsi all'adozione di una decisione a maggioranza qualificata per

<sup>123</sup> EDA Work Programme 2005, <http://www.eda.eu.int/reference/ewp/ewp-2004-11-22.htm>

<sup>124</sup> Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004), art.9.2 e 9.3.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

“specificati e importanti motivi di politica nazionale”<sup>125</sup> investendo il Consiglio della questione che decide all'unanimità.

## **7. Base giuridica**

- ◆ L'Agenzia è stata creata con un'Azione Comune del Consiglio dell'UE.
- ◆ “L'Agenzia dispone della personalità giuridica necessaria per svolgere le sue funzioni e realizzare i suoi obiettivi. Gli Stati membri provvedono a conferire all'Agenzia la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche nei rispettivi ordinamenti. L'Agenzia può, in particolare, acquistare o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio. Può concludere contratti con entità o organizzazioni pubbliche o private.”<sup>126</sup>

## **8. Bilancio e amministrazione**

- ◆ Il personale dell'Agenzia è composto da:
  - Personale a contratto reclutato direttamente dall'Agenzia tramite selezione negli SMP
  - Esperti nazionali distaccati dagli SMP
  - Funzionari distaccati dalla Commissione europea.<sup>127</sup>

Circa due terzi del personale è personale proprio dell'Agenzia mentre un terzo è costituito da esperti nazionali distaccati dagli Stati membri partecipanti. Tutte le nomine sono limitate approssimativamente ad una durata di 3-5 anni. [Per la prima metà del 2005 è stata pianificata l'assunzione di 77 membri del personale]<sup>128</sup>.

- ◆ Il primo bilancio annuale, adottato dal CD del 22 Novembre 2004, ammonta a quasi 20 milioni di euro (inclusi 3 milioni destinati ad attività operative).<sup>129</sup>

L'Agenzia ha sede a Bruxelles.

---

<sup>125</sup> Ibid., art.9.3.

<sup>126</sup> Ibid., art.6.

<sup>127</sup> Ibid., art.11

<sup>128</sup> Cfr. <http://www.eda.eu.int/background.htm>

<sup>129</sup> Ibid.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

#### **4. EUROPEAN COMMISSION**

**Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Difesa europea – questioni industriali e di mercato – Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari" COM(2003)113 Definitivo**

**&**

**Libro Verde "Gli appalti pubblici della difesa" COM(2004)608 Definitivo**

##### **1. Contesto**

Gli Stati membri dell'Unione europea hanno acconsentito a che il settore degli armamenti non ricada nella competenza comunitaria del primo pilastro, in quanto attività non puramente economica. Per tale ragione l'art.296 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE) come modificato dal Trattato di Amsterdam (ex art.223 del Trattato di Roma), stabilisce che:

"1. Le disposizioni del presente trattato non ostano alle norme seguenti:

a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza;

b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

2. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, lettera b)."<sup>130</sup>

La Commissione europea (CE) è stata così tradizionalmente esclusa dal campo degli armamenti. Tuttavia, la riduzione dei bilanci dedicati alla difesa ha portato ad un processo di ristrutturazione dell'industria europea della difesa, sotto la guida sempre più assertiva della Commissione. La CE ha inoltre esteso le proprie competenze ai beni a duplice uso esportati fuori dall'Unione europea. A partire dalle suddette iniziative, la Commissione ha sostenuto la creazione in Europa di un mercato della difesa integrato. Essa ha intrapreso molte iniziative nel campo, quali per l'appunto controllo delle esportazioni e dei trasferimenti intra-UE dei beni a duplice uso, apertura dei mercati di acquisizione, concentrazioni e fusioni industriali, regolamentazioni fiscali per l'esportazione di equipaggiamenti militari intra-UE. Perciò si considera che le regole del mercato comune si applicano ai suddetti settori a meno che gli Stati membri non invocano l'eccezione dell'art.296 TCE. Questa interpretazione restrittiva è stata confermata dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee<sup>131</sup>, pur continuando gli Stati membri a fare vasto uso dell'eccezione prevista dall'articolo.

---

<sup>130</sup> Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata), Gazzetta ufficiale n. C 325 del 24 dicembre 2002, cfr. [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/it/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_IT.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/it/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_IT.pdf)

<sup>131</sup> "La giurisprudenza della Corte ha delimitato le condizioni di utilizzazione di tale deroga in maniera restrittiva, stabilendo che:

- la sua utilizzazione non costituisce una riserva generale e automatica ma deve essere giustificata caso per caso. (...);
- l'utilizzazione da parte degli Stati delle misure nazionali in deroga è giustificata solo se è necessaria per realizzare l'obiettivo della salvaguardia degli interessi essenziali di sicurezza invocati;

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

La prima iniziativa della Commissione relativa al mercato della difesa è la pubblicazione, il 24 Gennaio 1996, di una Comunicazione intitolata: “The challenges facing the European defence-related industry, a contribution for action at European level” [COM(1996) 10 final]<sup>132</sup> seguita, il 12 gennaio 1997, da un'altra Comunicazione sull'implementazione della strategia dell'Unione europea per le industrie della difesa [COM(1997) 583 final].<sup>133</sup>

Le due più recenti iniziative della Commissione sono una comunicazione sulle questioni industriali e di mercato della difesa pubblicata l'11 Marzo 2003 [COM (2003) 113 final]<sup>134</sup> e un Libro Verde sugli appalti pubblici della difesa pubblicato il 23 Settembre 2004 [COM (2004) 608 final].<sup>135</sup> Questo ultimo è inteso a promuovere una negoziazione a livello intergovernativo al fine di incoraggiare la progressiva costruzione di un mercato europeo della difesa/European Defence Equipment Market (EDEM) più aperto, trasparente ed efficiente.

**2. Comunicazione della Commissione “Difesa europea – questioni industriali e di mercato – Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari” COM(2003)113 Definitivo**

**Aree di competenza**

Costruzione di un mercato europeo della difesa (EDEM) e armonizzazione dello sforzo della ricerca nel campo della sicurezza in Europa in tecnologie avanzate, come obiettivi di una politica europea di lungo termine in materia di equipaggiamenti di difesa.

**Scopo**

- “Domanda di attrezzature militari: armonizzazione del fabbisogno in campo militare e di altre esigenze legate alla sicurezza, nonché programmazione e acquisto di attrezzature collegate al settore della difesa.”<sup>136</sup>
- “Offerta di attrezzature militari: completamento del processo di consolidamento industriale (essenzialmente della responsabilità delle industrie stesse); politiche e azioni di sostegno della Commissione e degli Stati membri a favore della creazione e del mantenimento di una struttura industriale competitiva in Europa.”<sup>137</sup>

- 
- l'onere della prova è a carico dello Stato membro che intenda avvalersene;
  - questa prova va fornita, se necessario, di fronte ai giudici nazionali ovvero, se del caso, alla Corte di Giustizia, la quale può essere adita dalla Commissione nell'esercizio della sua funzione di custode del Trattato. (...)

[Libro Verde – Gli appalti pubblici della difesa, COM(2004) 608 Definitivo, 23.9.2004, p.6 e ss].

<sup>132</sup> Commissione europea, Comunicazione: “The challenges facing the European defence-related industry, a contribution for action at European level”, 24.1.1996 [COM (1996) 10 final].

<sup>133</sup> Commissione europea, Comunicazione: “Implementing European Union strategy on defence-related industries”, 4.12.1997 [COM (1997) 583 final] “le cui conclusioni e raccomandazioni restano valide” nonostante le successive iniziative della Commissione [Cfr. Commissione europea, Comunicazione: “Difesa europea – questioni industriali e di mercato – Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari” COM(2003)113 Definitivo, 11.3.2003, p.9, nota 13].

<sup>134</sup> Commissione europea, Comunicazione: “Difesa europea – questioni industriali e di mercato – Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari” COM(2003)113 Definitivo, 11.3.2003.

<sup>135</sup> Libro Verde – Gli appalti pubblici della difesa, COM(2004) 608 Definitivo, 23.9.2004.

<sup>136</sup> Commissione europea, Comunicazione: ““Difesa europea – questioni industriali e di mercato – Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari” COM(2003)113 Definitivo, 11.3.2003, p. 9, paragrafo 2 (1).

<sup>137</sup> Ibid., p.9, paragrafo 2 (2).

## LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI

- “Mercato delle attrezzature militari: [elaborazione di] un quadro regolamentare adeguato che disciplini gli aspetti interni ed esterni; norme adeguate per una fornitura di beni e servizi basata sull'efficienza in termini di costi da parte delle agenzie di approvvigionamento di materiali per la difesa degli Stati membri e di una futura agenzia europea (agenzie europee); controlli delle esportazioni economicamente validi. Tutti questi aspetti vanno sviluppati mantenendo norme etiche e promuovendo l'accesso reciproco al mercato.”<sup>138</sup>
- “Ricerca: cooperazione e coerenza della ricerca nel settore della difesa a livello europeo; sfruttamento di sinergie civili-militari.”<sup>139</sup>

### Proposte di azione<sup>140</sup>

- ◆ Standardizzazione  
Essendo la Standardizzazione un presupposto dell'apertura dei mercati nazionali, alcuni stakeholder stanno sviluppando, su base volontaria, un Manuale di standardizzazione nel settore della difesa/Defence Standardisation Handbook che includa riferimenti a norme e specifiche affini, comunemente utilizzate a sostegno degli appalti nel settore della difesa. La Commissione europea proverà a formalizzare il Manuale, in collaborazione con i Ministeri della difesa e l'industria.<sup>141</sup>
- ◆ Monitoraggio delle industrie legate al settore della difesa  
La Commissione intende monitorare la situazione economica della Base industriale e tecnologica della difesa/Defence Technological and Industrial Base (DTIB) europea (inclusa la capacità di soddisfare le esigenze della PESD) e rendere disponibili all'Unione europea i dati del settore. Ciò implica la valutazione dei livelli di competitività e di competenze specifiche di progetto, la loro distribuzione geografica e gli investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S), e una migliore conoscenza delle condizioni di mercato in cui possa aver luogo la ristrutturazione. “A tal fine, si propone di avviare un'attività di controllo delle industrie collegate al settore della difesa, utilizzando i dati di EUROSTAT e del Sistema statistico europeo (SSE), nonché altre fonti d'informazione pertinenti, comprese le associazioni industriali, sempre nel rispetto delle vigenti norme di riservatezza.”<sup>142</sup>
- ◆ Trasferimenti intra-UE  
La Commissione intraprenderà uno studio di impatto che dovrebbe portare alla proposta di uno strumento legislativo voluto alla semplificazione dei trasferimenti intra-UE di prodotti legati al settore della difesa.<sup>143</sup>
- ◆ Politica di concorrenza  
La Commissione dovrebbe garantire che i cambiamenti causati dal mercato (Fusioni e Acquisizioni) non comportino la creazione di posizioni dominanti, bensì vantaggi e innovazione e “value for money”. La Commissione dovrebbe inoltre contribuire alla

<sup>138</sup> Ibid., p.9, paragrafo 2 (3).

<sup>139</sup> Ibid., p.9, paragrafo 2 (4).

<sup>140</sup> Ibid., p.13, paragrafo 3.

<sup>141</sup> Ibid., p.13, paragrafo 3.1.1.

<sup>142</sup> Ibid., p.13, paragrafo 3.1.2.

<sup>143</sup> Ibid., p.13-14, paragrafo 3.1.3.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

definizione della portata applicativa dell'Art. 296 TUE speso utilizzato dagli Stati Membri per proteggere le aziende nazionali operanti nel settore della difesa.<sup>144</sup>

- ◆ **Spendere meglio nel procurement**  
L'obiettivo finale dovrebbe essere lo sviluppo di un insieme unico di norme per l'acquisto di attrezzature militari in europea. un primo passo verso l'armonizzazione delle norme sugli appalti pubblici dovrebbe essere quello di studiare le varie pratiche in uso per svilupparne un approccio comune.<sup>145</sup>
- ◆ **Controllo delle esportazioni di beni e tecnologie a duplice uso**  
La Commissione dovrebbe assicurare che il mercato unico europeo di beni, software e tecnologie che possono avere utilizzo sia civile che militare (duplice uso) ed il regime comunitario di controllo delle esportazioni non subiscano l'influenza negativa di controlli nazionali sulle esportazioni applicati per ragioni di sicurezza.<sup>146</sup>
- ◆ **Sforzo nella ricerca avanzata europea nel settore della sicurezza**  
La Commissione è disponibile ad offrire le proprie competenze specifiche, sviluppate nella gestione di programmi comunitari, "al servizio di un'iniziativa volta a promuovere la cooperazione nel settore della ricerca collegata alla sicurezza mondiale", in modo da sviluppare meglio tecnologie di punta ed ottenere un reale valore aggiunto europeo. La Commissione chiederà alle amministrazioni nazionali, industrie e istituti di ricerca di identificare una agenda europea per la ricerca legata alla sicurezza. Per la preparazione di tale agenda la Commissione intende lanciare un progetto preparatorio<sup>147</sup>, da attuare insieme agli Stati membri e all'industria, relativo ad "alcuni elementi specifici e concreti, utili soprattutto per eseguire le missioni di Petersberg".<sup>148</sup>

**3. Libro Verde della Commissione "Gli appalti pubblici della difesa" COM(2004)608 Definitivo<sup>149</sup>**

**Aree di competenza**

Appalti pubblici della difesa.

**Scopo**

L'obiettivo del Libro Verde riguarda il lancio di una consultazione intergovernativa ufficiale a livello europeo, che possa portare all'elaborazione di un quadro regolamentare per gli appalti

---

<sup>144</sup> Ibid., p.14, paragrafo 3.1.4.

<sup>145</sup> Ibid., p.15, paragrafo 3.1.5.

<sup>146</sup> Ibid., p.15-16, paragrafo 3.1.6.

<sup>147</sup> La Commissione ha velocemente dato seguito alla proposta: un Gruppo di Personalità è stato incaricato di produrre un rapporto intitolato "Research for a Secure Europe" [15.3.2004], su cui basare una Comunicazione della Commissione europea adottata in data 7.9.2004: "Ricerca in materia di sicurezza: le tappe future", [COM(2004)590 Definitivo]. A ciò ha fatto seguito in data 3.2.2004 una Comunicazione della Commissione "sull'attuazione dell'azione preparatoria per il rafforzamento del potenziale industriale europeo nel campo della ricerca in materia di sicurezza - Verso un programma per lo sviluppo della sicurezza europea mediante la ricerca e la tecnologia" [COM(2004)72 Definitivo].

<sup>148</sup> Commissione europea, Comunicazione: "Difesa europea – questioni industriali e di mercato – Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari" COM(2003)113 Definitivo, 11.3.2003, paragrafo 3.2.

<sup>149</sup> Con la cui pubblicazione, in data 23.9.2004, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica invitando le parti interessate ad inviare il proprio contributo al processo.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

pubblici della difesa (beni, servizi e lavori) inquadrato in un insieme di iniziative complementari<sup>150</sup> volte alla creazione di un mercato europeo della difesa (EDEM).

Inoltre il Libro Verde cerca di rafforzare il ruolo della Commissione nel procurement.

**Compiti**

La Commissione ha individuato due possibili strumenti<sup>151</sup> per migliorare la situazione concernente l'uso (ed abuso) dell'art.296 TCE:

- ◆ Una Comunicazione interpretativa della Commissione, che chiarisca la regolamentazione comunitaria vigente e specifichi le condizioni per l'uso dell'art.296 TCE. Tale opzione confermerebbe solo la legislazione esistente attraverso uno strumento non giuridicamente vincolante.
- ◆ Una nuova Direttiva sugli appalti pubblici adattata alle specificità del mercato della difesa per i contratti non rientranti nell'eccezione prevista dall'art.296 TCE, e per i quali le direttive esistenti possono essere inadatte. La Direttiva dovrebbe essere adottata secondo i vigenti meccanismi di codecisione coinvolgenti la Commissione, gli Stati membri e il Parlamento europeo.<sup>152</sup>

La Direttiva avrebbe 3 obiettivi principali:

- "una maggiore certezza del diritto, in quanto consentirebbe una migliore suddivisione tra le categorie dei contratti: (a) oggetto delle direttive classiche; (b) oggetto della nuova direttiva; (c) esclusi da ogni regolamentazione comunitaria;
  - una più ampia informazione a livello comunitario sui contratti in questione, e quindi una maggiore apertura dei mercati che consentirebbe alle industrie europee di difesa di partecipare su base paritaria alle gare di appalto in tutti gli Stati membri;
  - l'introduzione della flessibilità necessaria per l'aggiudicazione di tali appalti, attraverso la creazione di un corpo di regole adattate alle caratteristiche specifiche dei contratti in questione."
- Gli Stati membri dovrebbero inoltre poter applicare la Direttiva, su base volontaria, per i contratti per i quali essi potrebbero teoricamente invocare l'art.296.<sup>153</sup>

**Contenuto della Direttiva proposta**

"La delimitazione del suo ambito di applicazione potrebbe basarsi su una definizione di portata generale della categoria dell'attrezzatura militare regolamentata e/o su un elenco. Potrebbe

---

<sup>150</sup> Come le iniziative spiegate sopra (Cfr. nota 18).

<sup>151</sup> "Questi strumenti non escluderebbero azioni complementari svolte dagli Stati membri nell'ambito delle sedi appropriate." [Commissione europea: "Libro Verde – Gli appalti pubblici della difesa, COM(2004) 608 Definitivo, 23.9.2004, p.9]; "They should not be considered mutually exclusive...", European Defence Agency, decision no. 2005/02/EDA of 2 March 2005 of the EDA Steering Board in NADs formation on EDA input to the Commission's consultation process on the Green Paper.

<sup>152</sup> "Defence procurement in the European Union – The current debate", Report of an EUISS Task Force, Paris, May 2005, p.25.

<sup>153</sup> Ibid., "the EDA SB tasked the Agency to prepare, by the end of 2005, the grounds for the decision on whether or not to proceed with a voluntary, politically, but not legally, binding intergovernmental regime (Code of Conduct)" [p.38] per aprire il mercato europeo della difesa alla concorrenza "for sensitive defence contracts which fall within the scope of Article 296" [B.Schmitt, "Towards a European defence Equipment Market – the Green Paper on Defence Procurement", 21 January 2005, EUISS, p.2].

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

trattarsi dell'elenco del 1958, ovvero di un altro elenco più preciso e aggiornato come quello del Codice di condotta in materia di esportazione di armamenti".<sup>154</sup>

"Sul modello delle direttive esistenti negli altri settori, una disposizione preciserebbe che la direttiva non pregiudica la possibilità di invocare l'articolo 296 nelle condizioni definite dalla Corte. Inoltre, essa indicherebbe i casi nei quali le condizioni di applicazione di tale esenzione ricorrono in maniera chiara e palese (ad esempio, trattandosi di attrezzatura nucleare)".<sup>155</sup>

"Le amministrazioni aggiudicatrici sarebbero i Ministeri della difesa e le agenzie operanti per loro conto, nonché gli altri Ministeri che effettuano acquisti di attrezzature militari".<sup>156</sup>

"L'applicazione della direttiva non pregiudicherebbe le possibilità di esenzione offerte agli Stati membri dagli accordi dell'OMC e dall'Accordo sugli Appalti pubblici".<sup>157</sup>

"Le procedure dovrebbero garantire l'osservanza dei principi di trasparenza e di non-discriminazione, tenendo conto delle specificità di tali appalti".<sup>158</sup>

"La pubblicità potrebbe avvenire per il tramite di un sistema centralizzato a livello comunitario, con l'utilizzazione di un bollettino di pubblicazione armonizzato".<sup>159</sup>

"Dei criteri di selezione concordati dovrebbero consentire di garantire la non-discriminazione e la parità di trattamento fra le imprese e di tenere conto delle particolarità dei contratti della difesa, quali la segretezza, la sicurezza degli approvvigionamenti, ecc... Tali criteri dovrebbero del pari tener conto delle abilitazioni conformi alle regole della protezione del segreto di difesa".<sup>160</sup>

"L'aggiudicazione del contratto avverrebbe sulla base di criteri definiti. Ciò comporterebbe una discussione sulla progressiva eliminazione di prassi come quelle delle compensazioni dirette e indirette".<sup>161</sup>

---

<sup>154</sup> Commissione europea "Libro Verde – Gli appalti pubblici della difesa, COM(2004) 608 Definitivo, 23.9.2004, p.10: "Completare il quadro regolamentare comunitario con uno strumento specifico" paragrafo 2.2: "I contenuti".

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Ibid.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

**5. EUROPEAN COUNCIL  
Iniziative in materia di armamenti**

**1. Storia**

L'art.296 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE) come modificato dal Trattato di Amsterdam (ex art.223 del Trattato di Roma) chiariva che la produzione e il commercio di armi erano esonerati da qualsiasi normativa EU. Nessuno dei successivi accordi ha cambiato tale stato di cose. Tuttavia, l'UE è divenuto un importante forum in cui gli Stati membri discutono le politiche nazionali e le cooperazioni multilaterali nelle aree legate al trasferimento di armamenti. I due principali gruppi di lavoro del Consiglio dei ministri in cui gli Stati membri discutono della materia sono i gruppi di lavoro "Esportazione di armi convenzionali" (COARM) e "Politica europea degli armamenti" (POLARM).

Il 30 Giugno 1991 il Consiglio UE lanciava un'iniziativa per promuovere controllo e trasparenza nei trasferimenti di armi convenzionali e tecnologie per uso militare. Il Consiglio confermava il proprio accordo su 7 criteri comuni sui quali basare il controllo europeo sulle esportazioni degli armamenti. In occasione del Consiglio di Lisbona del 27 Giugno 1992, il Consiglio ha aggiunto un ulteriore criterio a quelli della lista.

Gli Stati membri dell'UE hanno iniziato a considerare un possibile Codice di Condotta sulla vendita di armi<sup>162</sup> in occasione del COARM del Consiglio UE del 17 Febbraio 1998. La proposta di Francia e Regno Unito, ha incluso una lista di 8 criteri comuni generali di cui gli Stati membri UE dovrebbero tener conto nel prendere decisioni inerenti all'esportazione di armamenti.

Il 13 Giugno 2000 il Consiglio ha adottato un Elenco comune delle attrezzature militari contemplate dal Codice di Condotta dell'Unione europea per l'esportazione di armi.<sup>163</sup> Come il Codice di Condotta, l'elenco comune costituisce un impegno politico nel quadro della PESC. L'elenco è stato da ultimo aggiornato il 25 Aprile 2005.<sup>164</sup>

Al fine di assicurare che ogni sistema nazionale di controllo sia ugualmente efficace, la Commissione ha proposto al Consiglio UE di armonizzare i sistemi nazionali di controllo. Sulla base di tale proposta, il Consiglio ha adottato un sistema di controllo per l'esportazione fuori UE di beni a duplice uso.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Cfr. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf)

<sup>163</sup> Elenco comune delle attrezzature militari contemplate dal Codice di Condotta dell'Unione Europea per l'esportazione di armi, adottato dal Consiglio il 13 Giugno 2000, in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 8 Luglio 2000 n. C 191

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2000/c\\_191/c\\_19120000708it00010019.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2000/c_191/c_19120000708it00010019.pdf)

<sup>164</sup> Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea (attrezzature contemplate dal codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi) adottato dal Consiglio il 25 Aprile 2005 (aggiorna e sostituisce l'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea adottato dal Consiglio il 17 Novembre 2003), in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 25.5.2005 C 127/1.

<sup>165</sup> Il sistema si regge su due pilastri legali:

- Decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 94/942 PESC del 19 Dicembre 1994, reca azione comune, adottata dal Consiglio in base all'art. J.3 del trattato dell'Unione europea, riguardante il controllo delle esportazioni di beni a duplice uso.

- Regolamento (CE) n.3381/94 del Consiglio, del 19 Dicembre 1994, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

## 2. Organi competenti

I due principali gruppi di lavoro del Consiglio in cui gli Stati membri discutono le politiche nazionali e le cooperazioni multilaterali nelle aree legate al trasferimento di armamenti sono:

- il gruppo di lavoro "Esportazione di armi convenzionali" (COARM), che ha giocato un ruolo centrale nelle discussioni sulle politiche nazionali di esportazioni di armi verso i paesi terzi. Esso tratta la maggior parte delle questioni coperte dal Codice di Condotta dell'Unione europea per l'esportazione di armi, che costituisce un impegno politico nel quadro della PESC. Il COARM produce la relazione annuale prevista all'art.8 del Codice di Condotta.<sup>166</sup>
- Il gruppo di lavoro "Politica europea degli armamenti" (POLARM), che ha esaminato il modo in cui il commercio di attrezzature militari tra gli Stati membri possa essere semplificato. Esso si focalizza su tre aspetti di procedure semplificate per il commercio interno di attrezzature militari: l'impatto di tali procedure sulla politica economica, sulla politica delle esportazioni, e sulla politica di procurement.<sup>167</sup> Una delle questioni chiave affrontate dal POLARM riguarda accordi multilaterali su progetti tecnologici e progetti multilaterali di difesa industriale tra Stati membri.

## 3. Codice di Condotta dell'Unione Europea per l'esportazione di armi

Gli obiettivi principali del Codice di Condotta sono quelli di assicurare che l'esportazione UE di armi raggiunga solo paesi che rispettino alcuni criteri – come quelli di non essere sottoposti ad embargo imposto dalle Nazioni Unite, o essere colpevoli di violazioni di diritti umani – e di semplificare il commercio di attrezzature militari tra Stati membri dell'UE. Esso stabilisce un regime comune sulla condivisione dell'informazione su "arms brokering", e sulle licenze di esportazione concesse e negate.

Il Codice poggia sui criteri comuni per l'esportazione di armi adottati nel 1991 e 1992, e include un meccanismo di notifica e consultazione, il primo del tipo mai applicato alle esportazioni di armi convenzionali.<sup>168</sup>

Il Codice di Condotta statuisce che licenze di esportazione per destinazioni fuori UE, dovrebbero essere concesse ai soli paesi che rispettino gli 8 criteri comuni:<sup>169</sup>

Criterio 1:

"Rispetto degli impegni internazionali degli Stati membri, segnatamente le sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU e quelle decretate dalla Comunità, gli accordi concernenti la non proliferazione ed altre materie, nonché gli altri obblighi internazionali"

Criterio 2:

"Rispetto dei diritti dell'uomo nel paese di destinazione finale"

Criterio 3:

"Situazione interna del paese di destinazione finale in termini di esistenza di tensioni o conflitti armati"

---

<sup>166</sup> Cfr. <http://www.nisat.org>, and

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf)

<sup>167</sup> "An Enlarging Europe: Implications for EU Non proliferation Export Controls", Dr. Scott A. Jones, Center for International Trade and Security, University of Georgia, <http://www.eu-center.org>

<sup>168</sup> Cfr. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf), Introduction, P. 1.

<sup>169</sup> Ibid., p. 1-4, Codice di condotta dell'Unione Europea per le esportazioni di armi, 8675/2/98, Bruxelles, 8 Giugno 1998 [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/8675\\_2\\_98\\_IT.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/8675_2_98_IT.pdf)

## LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI

### Criterio 4:

“Mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionali”

### Criterio 5:

“Sicurezza nazionale degli Stati membri e dei territori le cui relazioni esterne rientrano nella competenza di uno Stato membro, e sicurezza nazionale dei paesi amici e alleati”

### Criterio 6:

“Comportamento del paese acquirente nei confronti della comunità internazionale, segnatamente per quanto riguarda la sua posizione in materia di terrorismo, la natura delle sue alleanze e il rispetto del diritto internazionale”

### Criterio 7:

“Esistenza del rischio che l'attrezzatura sia sviata all'interno del paese acquirente o riesportata a condizioni non ammissibili”

### Criterio 8:

“Compatibilità delle esportazioni di armi con la capacità tecnica e economica del paese destinatario, tenendo conto che gli Stati dovrebbero essere in grado di soddisfare le loro legittime esigenze in materia di sicurezza e difesa con una diversione minima di risorse umane ed economiche per gli armamenti”.

Gli Stati membri dell'UE devono informare tutti gli altri membri di eventuali dinieghi di esportazione e delle ragioni sottostanti. Se uno Stato membro decide di attuare una esportazione “essenzialmente identica” entro tre anni da un diniego, esso deve solo notificare e consultare lo Stato che ha attuato l'originario rifiuto.<sup>170</sup>

Nonostante il Codice rivendichi lo scopo di stabilire standard comuni di alto livello per le esportazioni di armamenti, esso non è giuridicamente vincolante e la decisione finale sulla esportazione resta a discrezione nazionale.<sup>171</sup>

#### **4. Dichiarazione del Consiglio del 13 giugno 2000**

Il 13 Giugno 2000 il Consiglio ha adottato una dichiarazione che sottolinea “l'importanza di un rafforzamento dei controlli sulle esportazioni di armi per contribuire alla lotta contro il traffico illecito di armi, ad un maggiore rispetto dei diritti umani e ad un grado più elevato di sicurezza e stabilità a livello internazionale”.<sup>172</sup>

“Conformemente alla misura operativa n. 5 del codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi”<sup>173</sup>, il Consiglio ha adottato un elenco comune di attrezzature militari.<sup>174</sup>

Come il Codice di Condotta, l'elenco comune costituisce un impegno politico nel quadro della PESC – ovvero non è un documento giuridicamente vincolante.

Gli Stati membri assumono l'impegno politico “di far sì che le rispettive legislazioni nazionali consentano loro di controllare l'esportazione di tutti i materiali inclusi nell'elenco”.<sup>175</sup> La lista

<sup>170</sup> Ibid., P. 4, “Misure operative”, paragrafo 3.

<sup>171</sup> Cfr. <http://www.armscontrol.org>

<sup>172</sup> Elenco comune delle attrezzature militari contemplate dal Codice di Condotta dell'Unione Europea per l'esportazione di armi, adottato dal Consiglio il 13 Giugno 2000, in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 8 Luglio 2000 n. C 191.

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> Ibid.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

agisce dunque da “riferimento per gli elenchi militari nazionali degli Stati membri, anziché sostituirli direttamente”.<sup>176</sup>

Questa lista è stata da ultimo aggiornata il 25 Aprile 2005.<sup>177</sup>

### **5. Legislazione del consiglio sul controllo delle esportazioni di prodotti a duplice uso**

Al fine di assicurare una pari efficacia dei sistemi di controllo nazionali, la Commissione europea ha proposto al Consiglio UE di armonizzare i sistemi nazionali di controllo.<sup>178</sup> Sulla base di tale proposta, il Consiglio ha adottato un sistema di controllo per l'esportazione fuori UE di beni a duplice uso consistente in due pilastri legali:

1) La decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 94/942 PESC del 19 dicembre 1994, reca azione comune, adottata dal Consiglio in base all'art. J.3 del trattato dell'Unione europea, riguardante il controllo delle esportazioni di beni a duplice uso. L'azione comune conforme all'art. J.3 TUE è volta alla protezione degli interessi di sicurezza nazionali degli Stati membri e a soddisfare i loro impegni internazionali. Essa stabilisce 5 liste.<sup>179</sup>

2) Regolamento (CE) n.3381/94 del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso.<sup>180</sup> Un regolamento UE è direttamente applicabile negli Stati membri. L'elemento chiave del regolamento è che per tutti i beni a duplice uso presenti nella lista è richiesta una licenza per l'esportazione fuori UE. La responsabilità delle concessioni in questione resta a carico delle autorità nazionali competenti. Una licenza concessa dall'autorità nazionale è valida in tutta l'UE.

Questo sistema è stato successivamente emendato ed aggiornato dal Regolamento (CE) n. 1334/2000 del Consiglio, del 22 giugno 2000, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso,<sup>181</sup> ulteriormente emendato e aggiornato dal Regolamento (CE) n. 1504/2004 del Consiglio, del 19 luglio 2004, recante modifica e

---

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea (attrezzature contemplate dal codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi) adottato dal Consiglio il 25 Aprile 2005 (aggiorna e sostituisce l'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea adottato dal Consiglio il 17 Novembre 2003), in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 25.5.2005 C 127/1.

<sup>178</sup> “An Enlarging Europe: Implications for EU Non proliferation Export Controls”, Dr. Scott A. Jones, Center for International Trade and Security, University of Georgia.

<sup>179</sup> L'Allegato 1 contiene un elenco comune di prodotti a duplice uso soggetti a controllo quando esportati fuori dall'UE; l'Allegato 2 fornisce un elenco non esaustivo di destinazioni per le quali possono essere esplicitate formalità semplificate. Tuttavia la concessione o il rifiuto di una licenza resta questione a discrezione dello Stato membro; l'Allegato 3 fornisce un elenco di linee guida da tenere in considerazione da parte degli Stati membri nelle decisioni concernenti la concessione di licenze; l'Allegato 4 stabilisce un elenco di prodotti a duplice uso per i quali il commercio intra-UE resta soggetto ad autorizzazioni individuali o globali; e l'Allegato 5 fa un elenco di alcuni prodotti a duplice uso per i quali alcuni Stati membri continueranno a richiedere autorizzazione individuale quando il prodotto in questione è spedito da uno Stato membro ad un altro dell'UE. [“The Current System of Harmonised EU Export Controls”, Dr. Scott A. Jones, University of Georgia].

<sup>180</sup> Regolamento (CE) n.3381/94 del Consiglio, del 19 Dicembre 1994, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso.

<sup>181</sup> Regolamento (CE) n. 1334/2000 del Consiglio, del 22 Giugno 2000, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso, in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 30 Giugno 2000 n. L 159; avviso di rettifica in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 15 Luglio 2000 n. L 176.

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

aggiornamento del regolamento (CE) n. 1334/2000 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso.<sup>182</sup>

**6. Verso un codice di condotta giuridicamente vincolante?**

Il 30 Giugno 2005, il COREPER (Comitato dei Rappresentanti permanenti) degli Stati membri dell'UE ha raggiunto un consenso su una bozza di Posizione Comune del Consiglio che definisce regole comuni sul controllo delle esportazioni di tecnologia e di attrezzature militari. Diversamente dall'attuale Codice di Condotta, il documento sarebbe, se adottato, giuridicamente vincolante e direttamente applicabile agli Stati membri dell'UE. La bozza definisce in maniera più specifica gli 8 criteri del Codice di Condotta del 1998 (che sarebbe in tal modo sostituito) e prevede che la pubblicazione annuale delle informazioni sulle esportazioni di tecnologie e materiali militari sia resa automatica. Ogni Stato membro sarebbe in tal modo tenuto a pubblicare una relazione annuale sulle proprie esportazioni di armi.

---

<sup>182</sup> Regolamento (CE) n. 1504/2004 del Consiglio, del 19 Luglio 2004, recante modifica e aggiornamento del regolamento (CE) n. 1334/2000 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 31 Agosto 2004 n. L 281.

## LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA: ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI

### 6. Griglia comparativa

	OCCAR	LoI-FA	EDA	COMMISSIONE	CONSIGLIO
<b>SCOPO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migliorare l'efficienza e ridurre i costi dei metodi di gestione di nuovi programmi cooperativi e di sviluppo degli armamenti</li> <li>• Coordinare requisiti di lungo termine</li> <li>• Incoraggiare la creazione di prime contractors industriali transnazionali e integrati</li> <li>• Creare procedure più efficienti per l'assegnazione di contratti e migliorare la competitività della base industriale e tecnologica della difesa in Europa/European Defence Industrial and Technological Base (EDTIB)</li> <li>• Coordinare programmi di investimento comune in tecnologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitare l'armonizzazione dei requisiti militari</li> <li>• Creare il quadro giuridico e politico necessario per facilitare il processo di ristrutturazione industriale</li> <li>• Favorire l'emergenza di una base industriale e tecnologica della difesa/Defence Industrial and Technological Base (EDTIB) nei 6 Stati membri partecipanti</li> <li>• Facilitare l'integrazione dei mercati della difesa dei 6 Stati membri partecipanti</li> <li>• Integrare gli sforzi nella R&amp;T dei 6 Stati membri partecipanti</li> </ul> <p>(Il risultato di questo processo dovrebbe essere quello di portare gradualmente ad un incremento dell'interdipendenza dei 6 Stati membri partecipanti in determinate aree e proteggere i loro interessi legittimi nel campo della sicurezza e della difesa)</p>	<p>Supporto al Consiglio e agli Stati membri partecipanti al fine di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• promuovere e rafforzare la cooperazione europea nel campo degli armamenti</li> <li>• sviluppare capacità di difesa</li> <li>• rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa in Europa/European Defence Industrial and Technological Base (EDTIB)</li> <li>• creare un mercato europeo della difesa competitivo/European Defence Equipment Market (EDEM)</li> <li>• promuovere attività di R&amp;T nel campo delle tecnologie strategiche</li> </ul>	<p>Comunicazione (2003):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributo alla costruzione di un mercato europeo della difesa/European Defence Equipment Market (EDEM)</li> <li>• armonizzazione dello sforzo della ricerca europea in tecnologie avanzate per la sicurezza</li> </ul> <p>Libro Verde (2004):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributo alla creazione di un mercato europeo della difesa più efficiente e meno frammentato</li> </ul>	<p>Rafforzamento dei controlli sulle esportazioni di armamenti e prodotti a duplice uso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Codice di Condotta dell'Unione europea per l'esportazione di armi: statuisce che l'esportazione UE di armi raggiunga solo paesi che rispettino 8 criteri concordati.</li> </ul> <p>Esso stabilisce un regime comune sulla condivisione della informazioni su "arms brokering" e su licenze di esportazione concesse e negate.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elenco comune delle attrezzature militari contemplate dal Codice di Condotta dell'Unione Europea per l'esportazione di armi, adottato dal Consiglio il 13 Giugno 2000.</li> </ul> <p>L'elenco è stato da ultimo emendato dal Consiglio il 25 Aprile 2005.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Consiglio ha adottato dal 1994 un sistema di controllo sui prodotti a duplice</li> </ul>

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

	OCCAR	LoI-FA	EDA	COMMISSIONE	CONSIGLIO
					<p>uso (con destinazioni fuori UE) in origine basato su due pilastri legali:</p> <p>-- Decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 94/942 PESC del 19 Dicembre 1994, reca azione comune, adottata dal Consiglio in base all'art. J.3 del trattato dell'Unione europea (Maastricht)</p> <p>-- Regolamento (CE) n.3381/94 del Consiglio, del 19 Dicembre 1994, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso</p> <p>Successivamente tale sistema è stato emendato e aggiornato da:</p> <p>Regolamento (CE) n. 1334/2000 del Consiglio, del 22 Giugno 2000, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso, da ultimo emendato da Regolamento (CE) n. 1504/2004 del Consiglio, del 19 Luglio 2004</p>
<b>AREE DI COMPETENZA</b>	Programmi di cooperazione nel campo degli armamenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sicurezza degli approvvigionamenti</li> <li>• procedure di trasferimento e di esportazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacità</li> <li>• Ricerca e Tecnologia (R&amp;T)</li> <li>• Armamenti</li> <li>• Industria e mercato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politica industriale della difesa</li> <li>• Creazione di un mercato europeo della</li> </ul>	Politica di esportazione di armamenti e prodotti a duplice uso

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

	OCCAR	LoI-FA	EDA	COMMISSIONE	CONSIGLIO
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• sicurezza delle informazioni classificate</li> <li>• ricerca e tecnologia nel settore della difesa</li> <li>• trattamento delle informazioni tecniche</li> <li>• armonizzazione dei requisiti militari</li> </ul>		difesa/European Defence Equipment Market (EDEM) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurement della difesa</li> </ul>	
<b>STATI MEMBRI PARTECIPANTI</b>	Francia, Germania, Italia, Regno Unito (1998) + Belgio (2003) + Spagna (2005)	Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito	24 Stati membri dell'Unione europea (la Danimarca vi ha rinunciato in conformità all'art.6 del "Protocollo sulla posizione della Danimarca" allegato al Trattato sull'Unione Europea (TUE) e al Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE)	25 Stati membri dell'Unione europea	25 Stati membri dell'Unione europea
<b>CRITERI DI AMMISSIONE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aperta agli altri Stati membri dell'Unione europea a condizione di una loro effettiva partecipazione ad un programma di cooperazione per equipaggiamenti coinvolgente almeno un partner OCCAR</li> <li>• Ammissione di nuovi membri decisa a maggioranza qualificata rinforzata</li> </ul>	Qualsiasi Stato membro dell'Unione europea può essere ammesso su approvazione unanime degli Stati membri partecipanti	Aperta a tutti gli Stati membri dell'Unione europea	X	X
<b>ORGANIZZAZIONE INTERNA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiglio di Sorveglianza (CdS), il più alto organo decisionale</li> <li>• Amministrazione Esecutiva (organo esecutivo permanente)</li> </ul>	Non esiste struttura permanente  Il personale dei Ministeri della Difesa degli Stati	Comitato direttivo (CD), Organo decisionale  4 Direzioni incaricate dal CD di specifici compiti: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo capacità</li> </ul>	X	I due principali gruppi di lavoro del Consiglio in cui gli Stati membri discutono le politiche nazionali e le cooperazioni multilaterali nelle aree legate al

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

	<b>OCCAR</b>	<b>LoI-FA</b>	<b>EDA</b>	<b>COMMISSIONE</b>	<b>CONSIGLIO</b>
	<p>composto da un Ufficio centrale e diverse Divisioni di Programma)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitato per i programmi futuri e la politica di gestione, Comitato finanziario, Comitati di programma (che assistono il CdS).</li> </ul> <p>Circa 185 membri del personale (il cui regolamento interno e retribuzione è basato sulle regole delle coordinate organizzazioni (tipo NATO, UEO, ...))</p> <p>Il personale deve essere indipendente rispetto ai governi di provenienza</p>	<p>membri partecipanti lavora sulle questioni della LoI-FA.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitato esecutivo (CE): composto da un rappresentante per ogni Stato membro partecipante (assistito da personale aggiuntivo se necessario)</li> <li>• 6 Sottocomitati (SC):</li> </ul> <p>composti da rappresentanti per ogni Stato membro partecipante</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-- SC 1: sicurezza degli approvvigionamenti</li> <li>-- SC 2: procedure di trasferimento e di esportazione</li> <li>-- SC 3: sicurezza delle informazioni classificate</li> <li>-- SC 4/GRD: ricerca e tecnologia nel settore della difesa</li> <li>-- SC 5: trattamento delle informazioni tecniche</li> <li>-- SC 6/HMR Board: armonizzazione dei requisiti militari</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ricerca e Tecnologia (R&amp;T)</li> <li>• Armamenti</li> <li>• Industria e mercato</li> </ul> <p>77 membri di personale (alcuni reclutati direttamente dall'Agenzia con contratti a tempo determinato; altri distaccati dagli Stati membri partecipanti e dalle istituzioni europee)</p>		<p>trasferimento di armamenti sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gruppo di lavoro "Esportazione di armi convenzionali" (COARM)</li> <li>• gruppo di lavoro "Politica europea degli armamenti" (POLARM)</li> </ul>
<b>BASE GIURIDICA</b>	Organizzazione istituita da un trattato internazionale giuridicamente	Trattato internazionale giuridicamente vincolante: "Accordo Quadro	Istituita da: Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004	Istituzione basata sul Trattato	Istituzione basata sul Trattato

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

	<b>OCCAR</b>	<b>LoI-FA</b>	<b>EDA</b>	<b>COMMISSIONE</b>	<b>CONSIGLIO</b>
	<p>vincolante:</p> <p>“Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione e congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR”</p> <p>firmata il 9 Settembre 1998 e ratificata il 28 Gennaio 2001 dai 4 Stati membri fondatori.</p>	<p>tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa”</p> <p>firmato il 27 Luglio 2000 in occasione del Salone aerospaziale di Farnborough, Regno Unito. (intergovernativo )</p>	<p>relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 245/17, 17.7.2004) (intergovernativo )</p>		
<b>PERSONALITA' GIURIDICA</b>	<p>L'OCCAR possiede piena personalità giuridica per:</p> <p>stipulare contratti;</p> <p>acquisire e cedere beni mobili e immobili; e</p> <p>avviare procedimenti legali”</p>	<p>Non dispone di personalità giuridica</p>	<p>“L'Agenzia dispone della personalità giuridica necessaria per svolgere le sue funzioni e realizzare i suoi obiettivi. Gli Stati membri provvedono a conferire all'Agenzia la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche nei rispettivi ordinamenti. L'Agenzia può, in particolare, acquistare o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio. Può concludere contratti con entità o organizzazioni pubbliche o</p>	X	X

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

	OCCAR	LoI-FA	EDA	COMMISSIONE	CONSIGLIO
			private.”  [Azione Comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 Luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa, art. 6]		
<b>PROCESSO DECISIONALE</b>	<p>Maggioranza, maggioranza qualificata rinforzata, o unanimità a seconda del tipo di decisione da adottare.</p> <p>I 4 Stati membri fondatori dispongono ognuno di 10 diritti di voto; Belgio 5 e Spagna 9.</p> <p>10 voti sono sufficienti per porre il veto su decisioni da adottare a maggioranza qualificata.</p>	Consenso	<p>Maggioranza qualificata (almeno due terzi dei voti)</p> <p>I voti degli Stati membri partecipanti sono ponderati secondo le disposizioni dell'art. 23(2) TUE</p>	X	X
<b>BILANCIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il bilancio amministrativo per il 2005 è di circa 30,655 milioni di euro</li> <li>-- Personale: €23,181 milioni (76%)</li> <li>-- Costi ricorrenti: €6,813 milioni (22%)</li> <li>-- Spese in conto capitale: €0,661 milioni (2%)</li> <li>• Gli Stati membri contribuiscono al</li> </ul>	X	Il primo bilancio annuale per il 2005 ammonta a quasi 20 milioni di euro (inclusi 3 milioni destinati ad attività operative)	X	X

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

	<b>OCCAR</b>	<b>LoI-FA</b>	<b>EDA</b>	<b>COMMISSIONE</b>	<b>CONSIGLIO</b>
	<p>bilancio amministrativo per l'Ufficio Centrale proporzionalmente e ai propri diritti di voto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le risorse operative per le Divisioni di programma ammontano a €1.454 milioni: (66% per il programma A400M, la maggior parte del residuo 44% per i programmi COBRA e FSAF)</li> </ul> <p>Per ogni Divisione di Programma, gli Stati membri partecipanti stabiliscono l'ammontare dei contributi con una "Decisione di programma" (che stabilisce le modalità di gestione del programma)</p>				

**LE INIZIATIVE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA:  
ANALISI COMPARATA DELLE DIVERSE  
PROPOSTE E POSSIBILI OPZIONI PER LA  
TUTELA DEGLI INTERESSI NAZIONALI**

**NOTE SUGLI AUTORI**

**FEDERICA DI CAMILLO**

Ricercatrice dell'area Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali. Giurista, si è occupata di tematiche relative alla regolamentazione del settore difesa presso il Ministero degli Affari Esteri (Ufficio Disarmo e Controllo degli Armamenti - Non Proliferazione) e la Commissione Difesa dell'Assemblea Parlamentare dell'UEO a Parigi.

**GIOVANNI GASPARINI**

Ricercatore Senior dell'Istituto Affari Internazionali nell'area Sicurezza e Difesa, si occupa di questioni strategiche, industria aerospaziale e della difesa, Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), NATO, economia della difesa e co-dirige il Programma Transatlantico dello IAI sulle questioni di difesa. Dal 2000 collabora con il Centro Militare Studi Strategici (CeMiSS).

**MICHELE NONES**

Direttore dell'area di ricerca Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali, è consulente nel campo dell'industria italiana aerospaziale e della difesa per conto di organismi pubblici, di società industriali e finanziarie, di associazioni industriali, di centri e di istituti di ricerca.

**STEFANO SILVESTRI**

Presidente dell'Istituto Affari Internazionali. Giornalista professionista, commentatore di politica estera e di sicurezza per Il Sole 24 Ore. E' stato Sottosegretario di Stato alla Difesa del Governo Dini (gennaio 1995 - maggio 1996). E' Consigliere Scientifico del Centro di Alti Studi della Difesa (CASD) e del Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) ed è membro dello European Security Research Advisory Board (ESRAB) della Commissione Europea.