

XV legislatura

**IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE DEL  
MERCATO DELLA DIFESA EUROPEO  
E LE SUE IMPLICAZIONI PER  
L'ITALIA**

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*n. 82*

*Novembre 2007*

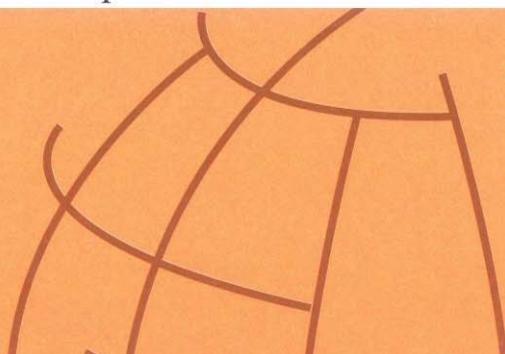


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XV legislatura

**IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE  
DEL MERCATO DELLA DIFESA  
EUROPEO E LE SUE IMPLICAZIONI  
PER L'ITALIA**

*A cura di Michele Nones e Lucia Marta  
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

*n. 82*

*Novembre 2007*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

Segreteria

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

Segreteria

\_2989

\_3666

Fax 06 6706\_4336

# IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE DEL MERCATO DELLA DIFESA EUROPEO E LE SUE IMPLICAZIONI PER L'ITALIA

*Michele Nones e Lucia Marta*

## Sommario

Dagli anni '90 sono state intraprese in Europa diverse iniziative, a livello intergovernativo e comunitario, miranti all'integrazione nel campo della difesa.

Alla base di tale processo ci sono diverse motivazioni: la volontà politica di dotare la Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd) di mezzi credibili che consentano all'Unione Europea di condurre operazioni militari; il bisogno di dotarsi di capacità interoperabili tra loro; la limitatezza dei bilanci nazionali per la difesa; la crescente concorrenza americana e dei paesi emergenti in un mercato sempre più globale.

È opinione piuttosto diffusa che per rispondere alle nuove sfide che le industrie nazionali e i governi si trovano ad affrontare occorra mettere insieme le forze a livello europeo e creare una domanda ed un'offerta integrata. L'integrazione delle forze economiche ed industriali permetterebbe infatti maggiori economie di scala, riducendo i costi e migliorando la qualità dei prodotti. Ciò consentirebbe all'industria europea della difesa di tenere il passo con i veloci sviluppi tecnologici, e di sostenere la pressione competitiva dei concorrenti tecnologicamente più avanzati (Usa) e di quelli che sono avvantaggiati da costi più bassi (Asia). L'insufficienza di risorse economiche da investire nel settore contribuisce infatti ad allargare il divario tecnologico transatlantico, laddove invece un coordinamento europeo nella ricerca e nelle commesse pubbliche servirebbe, se non a spendere di più, almeno a spendere meglio.

In questa sede saranno analizzate le principali iniziative che hanno portato a concreti passi in avanti nel processo di integrazione europea nel settore della difesa con particolare riguardo a quelle che hanno come obiettivo la creazione di un mercato unificato della difesa.

Considerate la delicatezza della materia e le naturali resistenze degli Stati a rinunciare alle proprie prerogative in questo settore, i processi che si sono messi in moto sono certamente importanti anche se si sono sviluppati, per così dire, in ordine sparso, anziché come parti integranti di un'unica e lineare strategia europea.

Le prime iniziative di cooperazione e integrazione sono nate all'esterno del contesto istituzionale dell'Ue, ma negli ultimi anni l'Unione ha dato il via, soprattutto attraverso l'Agenzia europea di difesa, a una serie di programmi che mirano sia al rafforzamento della base industriale e tecnologica del settore difesa sia alla creazione di un mercato europeo competitivo. Importante è stato anche l'apporto della Commissione europea.

Si tratta di iniziative che differiscono fra loro per molti aspetti – il numero degli Stati che vi partecipano, la base giuridica, la procedura decisionale, l'entità del bilancio ec. - essendo per lo più il risultato di una serie di contingenze che si sono via via presentate. È chiaro d'altronde che la difesa europea sta attraversando un periodo di transizione non solo dal punto di vista politico, ma anche da quello industriale.

La varietà delle iniziative in atto ha però anche i suoi vantaggi, fra cui quello, non indifferente, della flessibilità. È stato infatti possibile realizzare i primi passi verso una maggiore cooperazione in un settore delicato come quello della difesa solo grazie al fatto che un numero ristretto di paesi ha cominciato ad assumersene le responsabilità e gli oneri. La speranza peraltro è che questo nucleo duro faccia da traino agli altri Stati membri, come in parte sta già avvenendo.

Per quanto riguarda le implicazioni per l'Italia delle diverse iniziative in corso, il primo e più rilevante problema è quello dell'evidente inadeguatezza del nostro quadro normativo e delle carenze che si registrano in quello istituzionale ed amministrativo.

A questo si aggiunge la tradizionale lentezza del nostro processo decisionale e legislativo che ci porta ad essere sempre fra gli ultimi, se non gli ultimi, a recepire nel nostro ordinamento le decisioni assunte a livello europeo. Tale lentezza è peraltro una delle ragioni principali della nostra propensione a privilegiare le iniziative comunitarie, giuridicamente vincolanti, rispetto a quelle intergovernative interne o esterne all'Ue.

Pesa inoltre molto la difficoltà di mettere d'accordo le diverse Amministrazioni coinvolte che, in assenza di una forte pressione politica, finiscono col tutelare più le loro presunte prerogative o competenze che non l'interesse generale a regolamentare questa materia.

Occorre invece che si affermi un orientamento volto a sostenere prioritariamente l'integrazione del mercato europeo della difesa nel quadro dell'Unione Europea, unico modo per creare la base necessaria al rafforzamento delle capacità tecnologiche e industriali europee.

Per quanto riguarda gli acquisti dei prodotti dell'industria della difesa, si verificherà una maggiore apertura del mercato nazionale alla competizione europea. Una nuova direttiva comunitaria in materia, su cui sta lavorando la Commissione europea, dovrà essere recepita nel Codice italiano degli appalti pubblici; sarà necessaria anche una riqualificazione/formazione del personale che dovrà assicurarne l'attuazione.

L'Italia, come gli altri Stati membri dell'Ue, potrà ancora far ricorso alle deroghe previste dall'art. 296 del trattato CE, che permette di esentare il settore della difesa dal rispetto di diverse norme che regolano il mercato comune, ma dovrà essere definita una procedura decisionale che garantisca da una parte la correttezza delle decisioni, per evitare contenziosi con la Commissione, e dall'altra un'adeguata tutela delle aree di eccellenza dell'industria italiana dell'aerospazio e della difesa.

Per far fronte all'attuale mancanza di una procedura decisionale interministeriale è opportuna una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che definisca procedure e criteri per il ricorso all'art. 296 nel campo delle commesse pubbliche e del finanziamento di programmi di sviluppo e produzione. Tale direttiva dovrebbe inoltre riconoscere la responsabilità della Difesa nell'individuazione degli elementi riguardanti la "sicurezza", ma anche la necessità di un approccio interministeriale coordinato dalla stessa Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nello stesso tempo è indispensabile che la Difesa definisca le capacità tecnologiche e industriali ritenute strategiche dall'Italia, per individuare le aree a cui Governo e amministrazioni devono dare priorità. Si avrà in ogni caso un ricorso più limitato da parte italiana alle deroghe previste dall'art. 296: si dovrà verificare caso per caso se vi siano "interessi essenziali della sicurezza nazionale" da tutelare che giustifichino la decisione di sottrarsi alla concorrenza europea.

L'Italia ha fin dall'inizio sostenuto le iniziative volte alla creazione di un mercato europeo della difesa. È diffuso a livello di governo, amministrazioni e industria la consapevolezza che il mercato europeo dovrà essere integrato e trattato come un vero e proprio mercato "interno" senza il quale l'industria del Vecchio Continente rischierebbe di perdere ogni capacità autonoma.

L'Italia dovrà però impegnarsi seriamente per evitare il rischio di ritardi nell'adeguamento normativo che potrebbero verificarsi a causa sia delle lungaggini delle decisioni parlamentari sia dei notevoli cambiamenti che dovranno essere apportati al nostro sistema di controllo delle esportazioni.

Anche sul piano istituzionale si dovrà procedere ad una radicale trasformazione della struttura amministrativa. In quest'ottica ci si può domandare se non sia giunto il momento di unificare all'interno di una nuova agenzia le attività di controllo oggi svolte in ordine sparso da molteplici amministrazioni (Esteri, Difesa, Dogane, Economia e Finanze, Interno).

In conclusione, per mantenere il passo con il processo di integrazione europea, saranno necessari nei prossimi anni radicali cambiamenti, sia nell'impostazione normativa ed istituzionale sia nella gestione degli acquisti e dei controlli sulle esportazioni.

## **Indice**

<b>1. Introduzione</b>	5
<b>2. Principali iniziative europee</b>	7
<i>2.1 Lettera di Intenti / Accordo Quadro</i>	
<i>2.2 Agenzia Europea di Difesa</i>	
<i>2.3 Commissione Europea</i>	
<i>2.4 Altre iniziative</i>	
<b>3. Caratteristiche delle iniziative europee</b>	13
<b>4. Implicazioni per l'Italia</b>	17



## 1. Introduzione

Fin dagli anni '90 si sono susseguite in Europa varie iniziative, sia a livello intergovernativo che comunitario, che hanno contribuito al processo di integrazione del mercato europeo della difesa. I motivi che hanno spinto molti Stati membri a considerare una maggiore integrazione nel campo della difesa non solo auspicabile, ma necessaria per lo sviluppo coerente della Politica estera e di difesa europea (Pesd) e dell'Europa in senso più ampio sono molteplici: la volontà di dotare la Pesd di mezzi credibili che consentano all'Ue di condurre operazioni militari, il bisogno di dotarsi di capacità interoperabili, i limitati bilanci nazionali per la difesa, la crescente concorrenza esterna a cui sono esposte le industrie di punta dei singoli Stati membri.

L'elevato valore tecnologico e strategico del settore in questione ha da sempre reso gli Stati restii a sottoporlo a regole sopranazionali e, in generale, a condividere le capacità di cui dispongono.

Tuttavia, lo sviluppo politico e operativo della Pesd e una serie di necessità interne stanno spingendo i governi ad abbandonare, in diverse misure, il tradizionale atteggiamento protezionistico. È infatti fortemente avvertita l'esigenza di ridurre gli elevatissimi costi per i materiali ed evitare perdite di competitività e inutili duplicazioni.

SPESE GENERALI PER LA DIFESA		
	Ue*	USA
Spese totali per la difesa	€193 MLD	€406 MLD
Spese per la difesa in % del Pil	1,81%	4,06%
Spese per la difesa pro capite	€425	€1,363

\* Per Ue si intendono qui i 24 paesi che nel 2005 erano membri dell'Agenzia europea di difesa

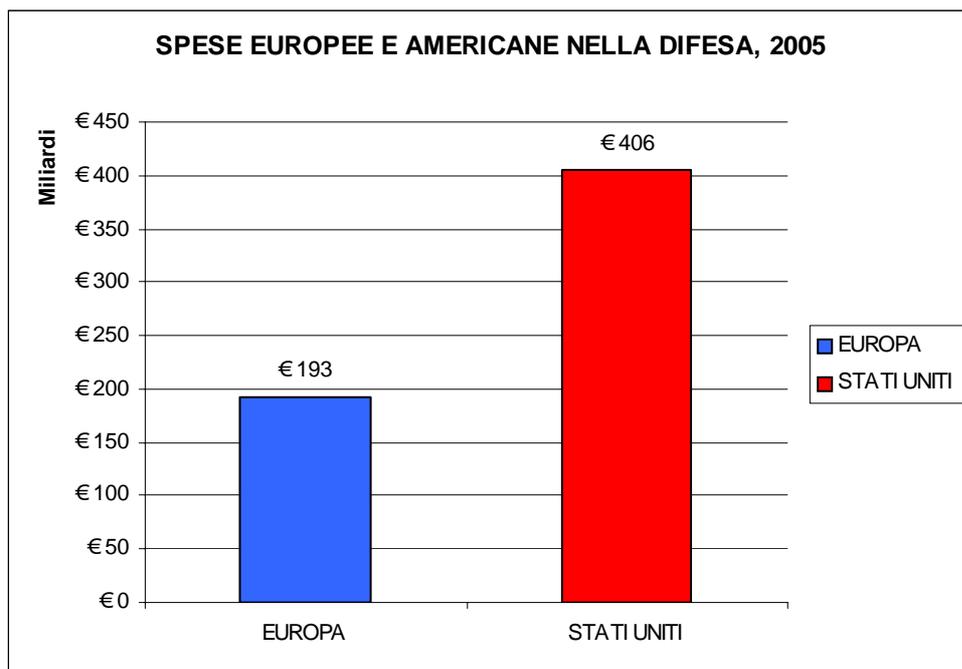
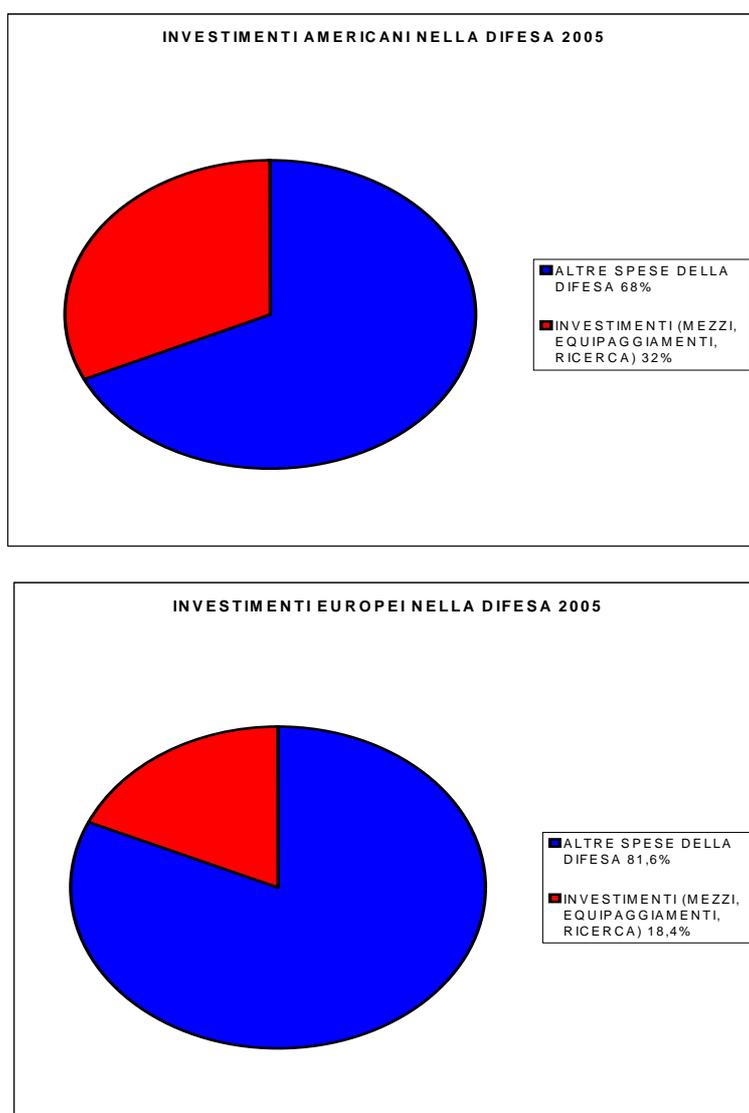


Figura 1 – Fonte: Agenzia Europea di Difesa

Lo sforzo è di mettere insieme le capacità a livello europeo e creare una domanda ed un'offerta integrata in modo da poter dare una risposta adeguata alle nuove sfide che le industrie nazionali e i governi si trovano ad affrontare. L'integrazione delle risorse economiche e industriali consentirebbe infatti all'industria europea della difesa di tenere il passo con i veloci sviluppi tecnologici, e di sostenere la pressione competitiva dei concorrenti tecnologicamente più avanzati (Usa) e di quelli che sono avvantaggiati da costi più bassi (Asia).

Ricerca e sviluppo (R&D), in particolare, necessitano di un continuo e massiccio flusso di investimenti, condizione che non è automaticamente soddisfatta se si guarda alle spese nazionali nel settore (Figura 1 e 2). L'insufficienza di risorse economiche contribuisce ad allargare il gap tecnologico transatlantico e a privare le forze nazionali – ed europee – dei materiali e delle tecnologie migliori. Il coordinamento europeo nella ricerca e nelle commesse pubbliche servirebbe quindi se non spendere di più, almeno a spendere meglio.



*Figura 2 – Fonte: Agenzia Europea di Difesa*

In questa sede saranno analizzate in dettaglio le attività legate a tre iniziative che hanno portato a concreti passi in avanti nel processo di integrazione del mercato di difesa europeo:

- a) Accordo Quadro [*Framework Agreement(FA)/Letter of Intent (LoI)*]
- b) Agenzia Europea di Difesa [*European Defence Agency (EDA)*]
- c) Comunicazione interpretativa e Libro Verde [*Green Paper*] della Commissione Europea

## 2. Principali iniziative europee

### 2.1 Lettera di intenti / Accordo quadro

I ministri della difesa di sei Stati membri dell'Ue - Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito - hanno firmato il 6 luglio 1998 una Lettera di Intenti (*Letter of Intent, LoI*) allo scopo di sviluppare misure che facilitino la ristrutturazione dell'industria dell'aerospazio e della difesa e la mettano quindi nelle condizioni di affrontare meglio la concorrenza americana (e non solo) e di migliorare l'efficienza degli investimenti nel settore. Con la LoI è stato possibile introdurre molte novità nel panorama europeo della difesa grazie al fatto che il ristretto gruppo di paesi che partecipa a questa iniziativa ha le capacità e la volontà politica necessarie.

Alla Lettera è seguita la firma, il 27 luglio del 2000, dell'Accordo Quadro (*Framework Agreement, FA*), un trattato internazionale che include i risultati definiti dalla LoI. L'attuazione dell'Accordo, entrato in vigore il 2 ottobre 2003, è affidata ad intese applicative, studiate all'interno dei sei sottocomitati creati *ad hoc* per altrettante aree di intervento: sicurezza degli approvvigionamenti; procedura di trasferimento e di esportazione; trattamento delle informazioni tecniche; ricerca e tecnologia; sicurezza delle informazioni classificate; armonizzazione dei requisiti militari.

Attraverso le intese applicative – ne sono state finora adottate cinque - i governi coinvolti si impegnano ad agire in conformità a un regime condiviso e sufficientemente omogeneo nelle sei aree summenzionate. L'integrazione del mercato avviene attraverso la semplificazione delle procedure per una circolazione più libera - tra i sei Stati firmatari - di tecnologie, merci e persone nel settore della difesa.

Per quanto riguarda il settore della sicurezza degli approvvigionamenti, sono stati previsti due Codici di Condotta volontari (*opt-in*) per le industrie: uno sulla ristrutturazione dell'industria della difesa; l'altro sulle priorità per le forniture. I due codici sono stati pianificati a livello nazionale e discussi con l'Industry Working Group, gruppo che riunisce le industrie europee, e in cui l'Italia è rappresentata dall'AIAD<sup>1</sup>.

Nell'area delle procedure di trasferimento ed esportazione, un importante passo è stato compiuto con l'introduzione della Licenza Globale di Progetto (LGP). Quest'ultima permette automaticamente - tra i soli stati firmatari - tutti i trasferimenti necessari per l'attuazione di programmi di armamento in cooperazione e la vendita di prodotti finali. Viene quindi meno la necessità di ottenere autorizzazioni specifiche volta per volta, sia nel caso di un utilizzo militare da parte di uno degli Stati partecipanti, sia che si tratti di società transnazionali, sia, infine, nel caso in cui il trasferimento avvenga all'interno di un programma di cooperazione<sup>2</sup>. Per programmi di

<sup>1</sup> Associazione Industrie per l'Aerospazio, i Sistemi e la Difesa, è un'organizzazione nazionale di categoria delle imprese ad alto contenuto tecnologico per produzione, applicazione e servizi nell'ambito dei sistemi ed equipaggiamenti aerospaziali, terrestri, navali ed elettronici.

<sup>2</sup> In quest'ultimo caso, gli stati coinvolti nel programma produrranno un *Memorandum of Understanding (MoU)* che stabilirà in concreto l'uso delle licenze globali e le modalità dei trasferimenti. Riccardo Monaco, "L'articolo 296 TCE e la regolamentazione dei mercati della difesa", in IAI Quaderni, n.20, gennaio 2004, pag. 44.

armamento in cooperazione si intende ogni attività congiunta tra due o più Stati che vada dallo studio e la ricerca alla progettazione e lo sviluppo, dalla creazione di prototipi alla manutenzione, dalla riparazione ad altri servizi. In genere le LGP non hanno limiti né di valore né di quantità, a meno che non venga deciso diversamente.

Nel 2006, inoltre, si è avviato uno studio – tutt'ora in corso - per la costruzione di un'area di libera circolazione (*free circulation area*) per i componenti militari (con l'esclusione dei sistemi completi). L'area di libera circolazione si basa fondamentalmente su una licenza (*General Licence*) più "ampia" della LGP, di cui costituisce un'evoluzione. Questa iniziativa coinvolgerebbe i maggiori produttori ed esportatori europei i quali, avendo già maturato un'esperienza nel controllo dell'export ed essendo molto più attivi nel campo delle co-produzioni transnazionali, potrebbero tracciare la rotta per tutti i partner europei. Si tratterebbe, quindi, di un'anticipazione dell'integrazione del mercato europeo della difesa, anche se limitata solo ai sei Stati partecipanti. Ne resterebbero infatti esclusi gli altri 21 paesi membri dell'Ue fino a quando non matureranno le condizioni per estendere l'esperienza a livello europeo<sup>3</sup>.

Nel campo del trattamento delle informazioni classificate sono state prodotte delle linee guida procedurali (*Procedural Guidelines*). Quest'ultime mirano a semplificare le procedure che già esistevano in materia, riducendo i tempi (da tre settimane a un giorno) per trattare le notifiche di visita a governi e siti industriali che trattino informazioni classificate. Per quanto riguarda la trasmissione elettronica di informazioni riservate, i governi hanno stilato una lista di prodotti nazionali che possono subire tale tipo di trasmissione e ne hanno informato gli altri paesi.<sup>4</sup>

Per quel che concerne la cooperazione nella ricerca e la tecnologia (R&T), è stata elaborata un'intesa applicativa per stabilire in modo formale i termini di riferimento per la creazione di un Gruppo di direttori di ricerca (*Group Research Directors, GRD*). I sei direttori di ricerca si incontrano regolarmente per utilizzare al meglio le scarse risorse disponibili nel settore.

Nel settore del trattamento delle informazioni tecniche, sono in corso studi sulle normative che regolano i diritti di proprietà intellettuale e per una migliore utilizzazione dei brevetti. L'intesa applicativa di questo settore si applica alle fasi di sviluppo, produzione e sostegno ai servizi, escludendo quindi, per il momento, la ricerca.

Infine, per quel che riguarda l'armonizzazione dei requisiti militari, si è voluto dare avvio ad un processo che punti a uno scambio continuo di informazioni sulle capacità e all'individuazione di potenziali futuri programmi. A tal fine si è creata una banca dati sulle capacità e si è istituito un Gruppo per l'armonizzazione dei requisiti militari (*Harmonisation Military Requirements Board*), che si riunisce due volte l'anno. L'HMR ha avviato anche maggiori contatti con gruppi simili operanti a livello di UE e NATO.

## 2.2 Agenzia Europea di Difesa

L'Agenzia Europea di Difesa (*European Defence Agency, Eda*) è stata istituita dal Consiglio Ue il 12 luglio 2004 attraverso un'azione comune<sup>5</sup>. L'Eda opera sotto l'autorità e il controllo del Consiglio e la sua missione consiste nel fornirgli supporto nell'espletamento dei compiti in ambito Pesd.

---

<sup>3</sup> Michele Nones, "Mercato europeo della difesa e partecipazione italiana" in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di A. Colombo e N. Ronzitti, 2007, pag. 131-140.

<sup>4</sup> S. Silvestri, F. Di Camillo, G. Gasparini, M. Nones, *Le iniziative europee per l'integrazione del mercato della difesa*, Osservatorio Strategico, supplemento al numero 7 luglio 2006, pag 52.

<sup>5</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, 17.7.20004).

L'agenzia è una struttura intergovernativa di cui fanno parte tutti gli stati membri dell'Ue tranne la Danimarca. Ha lo scopo di definire e soddisfare le capacità necessarie alla Pesd attraverso progetti di integrazione.

Il mandato dell'Agenzia copre quattro aree:

- sviluppo delle capacità di difesa necessarie all'Ue attraverso l'armonizzazione dei requisiti militari e il coordinamento con tutte le istituzioni competenti (dentro e fuori dall'Unione Europea);
- promozione della cooperazione nel campo degli armamenti attraverso l'individuazione e la diffusione delle migliori pratiche che possano assicurare un approvvigionamento efficiente, anche in termini di costi;
- rafforzamento della base tecnologica e industriale della difesa a livello europeo e creazione di un mercato europeo degli armamenti (promuovendo a tal fine anche l'applicazione delle disposizioni maturate in ambito LoI a tutti i paesi dell'Ue);
- miglioramento dell'efficacia delle attività nel settore ricerca e tecnologia (R&T) e gestione dei contratti relativi ai progetti di ricerca svolti in cooperazione.

L'organo decisionale dell'Eda è il Comitato Direttivo (CD) cui partecipano Javier Solana, Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), cui spetta, fra l'altro, assicurare il collegamento tra il Consiglio Ue e l'Agenzia; i Ministri della Difesa (o Direttori Nazionali degli Armamenti, o Direttori politici a seconda della materia da trattare) dei 26 Stati membri partecipanti; e un rappresentante della Commissione europea a garantire un collegamento anche con il pilastro comunitario.

L'Agenzia ha avviato alcune attività significative in quattro aree di lavoro.

La direzione ricerca e tecnologia dell'Eda ha organizzato un seminario (6 luglio 2005) per formare 50 imprese europee dell'industria della difesa su due aree tecnologiche critiche per i veicoli aerei senza pilota (*unmanned aerial vehicles, Uav*), uno dei prodotti ritenuti più importanti per lo sviluppo di una capacità di difesa europea. Su tali aree l'Agenzia ha anche appaltato appositi studi<sup>6</sup>.

Sempre nel campo della ricerca e della tecnologia, nel 2006 è stato deciso il lancio del primo programma europeo di R&T nel campo della difesa (*joint investment programme*) sulla protezione aerea delle forze del valore di 55 milioni di euro. È un programma gestito interamente dall'Agenzia, che quindi, ha dovuto anche sviluppare proprie capacità amministrative, finanziarie e manageriali<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda le capacità militari, l'agenda dell'Eda include il miglioramento delle capacità, della sicurezza e dell'interoperabilità dei sistemi di comunicazione per la realizzazione delle operazioni militari. Si sta mettendo a punto un Piano per lo sviluppo delle capacità (*Capability Development Plan*), in vista dell'attuazione degli obiettivi contenuti in un documento intitolato "Visione di lungo termine" (*Long Term Vision*)<sup>8</sup>, che identifica ed analizza le tendenze chiave, soprattutto per quel che concerne le operazioni Pesd.

---

<sup>6</sup> Le due aree (Sense & Avoid technologies e Digital data links) sono state scelte da esperti nazionali. Per quanto riguarda la prima (Sense & Avoid technologies) è stato aggiudicato il secondo contratto (3 marzo 2006) a un consorzio composto da società europee (svedese e francese) mentre per Digital Data Links è stato aggiudicato uno studio al gruppo finlandese Patria (febbraio 2007).

<sup>7</sup> Per conoscere i progetti di ricerca avviati dall'Agenzia, cfr. <http://www.eda.europa.eu/rtstudiesprojects.aspx>

<sup>8</sup> Head of the European Defence Agency's report to the Council, 14 May 2007, <http://www.eda.europa.eu/reference.aspx>

Passando agli armamenti, il CD dell'Agencia ha riconosciuto la necessità di coordinare l'acquisizione di veicoli corazzati da combattimento (AFVs). A questo scopo l'Agencia ha incoraggiato la cooperazione a breve termine per lo sviluppo della parte componentistica, mentre in un quadro di medio termine ha richiesto due studi di fattibilità per futuri programmi di acquisizione congiunti.

Per quanto riguarda l'industria e il mercato della difesa è stato definito un articolato programma di lavoro che comprende, fra l'altro, l'identificazione delle caratteristiche che dovrebbe avere un regime intergovernativo che miri a promuovere la concorrenza negli appalti pubblici, eliminando vantaggi sleali e favoritismi. Si sta anche cercando di elaborare proposte volte a favorire la fiducia reciproca tra gli Stati membri nel campo della sicurezza degli approvvigionamenti e della salvaguardia delle informazioni.

In questo quadro è stato definito un Codice di Condotta (volontario, intergovernativo e non vincolante) sugli acquisti di equipaggiamenti militari, teso ad introdurre una maggiore trasparenza e concorrenza negli appalti pubblici della difesa. Il Codice è stato sottoscritto il 21 novembre 2005 da 22 stati partecipanti (Bulgaria, Romania, Spagna e Ungheria potrebbero sottoscriverlo più tardi) ed è entrato in vigore il 1° luglio 2006. Esso racchiude una serie di principi<sup>9</sup>, fra cui il trattamento legale ed uniforme dei fornitori, la trasparenza, la responsabilità e i benefici reciproci.

Gli Stati che aderiscono al Codice sono invitati ad informare l'Eda ogni volta che nell'acquisto di equipaggiamenti militari invocano l'art. 296 del TCE per derogare dalle regole comunitarie. È previsto che l'agenzia svolga un ruolo di supervisione, pubblicando un rapporto annuale in cui identificherà eventuali abusi o comportamenti incoerenti. Gli Stati si sono anche impegnati a comunicare eventuali aiuti di stato erogati alle industrie della difesa nazionali. Lo scopo è di rendere trasparente una pratica che può comportare favoritismi sleali a scapito delle altre industrie europee. A supporto del Codice è stato attivato un bollettino elettronico dei contratti<sup>10</sup> (1° luglio 2006) attraverso il quale i fornitori possono candidarsi alle gare pubbliche di altri paesi europei nel settore della difesa.

Un altro Codice sulle migliori pratiche per i fornitori<sup>11</sup>, che fa da corollario al primo, è stato adottato il 15 maggio 2006 con lo scopo di estendere i vantaggi di una giusta concorrenza ai subappaltatori che non vogliono candidarsi come fornitori principali. Sono state così incluse nel processo anche piccole e medie imprese. Lo strumento elettronico di supporto a questo secondo Codice è stato attivato il 27 marzo 2007. Esso consente ai fornitori principali di pubblicizzare opportunità per subappalti.

Nel settembre 2007<sup>12</sup> il Comitato direttivo dell'Agencia ha tracciato il primo bilancio di funzionamento del Codice di Condotta a più di un anno dalla sua entrata in vigore: 15 stati partecipanti hanno offerto più di 230 opportunità di contratti, per un valore totale di circa 10 miliardi di euro, anche se poi la stragrande maggioranza dei contratti sono stati assegnati ad imprese nazionali.

Nel maggio 2007, inoltre, il Comitato direttivo dell'Agencia ha approvato un documento<sup>13</sup> che identifica una serie di misure per creare una base industriale e tecnologica della difesa europea

---

<sup>9</sup> "The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Members States Participation in the European Defence Agency" <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=154>; e "Questions and answers on the Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market", [www.eda.eu.int](http://www.eda.eu.int)

<sup>10</sup> Electronic Bulletin Board, disponibile su <http://www.eda.europa.eu/ebbweb/>

<sup>11</sup> Code of Best Practice in the Supply Chain (CoBPSC), adottato il 15 maggio 2005 dai Ministri della Difesa, disponibile su <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=159>

<sup>12</sup> Comunicato stampa dell'Agencia Europea di Difesa, 25 settembre 2007.

<sup>13</sup> Il documento "EDA – Strategy for the European Defence Technological and Industrial base" è disponibile su <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=211>

che non sia la somma di componenti nazionali, ma un'entità integrata, specializzata e sempre più interdipendente. Sono state identificate le seguenti priorità di breve termine:

- sviluppo e diversificazione dell'offerta, con un maggior coinvolgimento delle piccole e medie imprese europee;
- miglioramento della sicurezza degli approvvigionamenti;
- valutazione e riduzione degli impatti dell'offset (impegni contrattuali legati alle importazioni) e ricerca di una maggior trasparenza negli aiuti di stato alle industrie nazionali per favorire la concorrenza nel settore della difesa;
- armonizzazione e consolidamento della domanda allo scopo di incrementare il numero dei progetti di cooperazione, in particolare nel settore della ricerca e sviluppo (R&D).

Il 25 settembre 2007, infine, è stato adottato un altro Codice di Condotta per il coordinamento degli investimenti nel settore del *Defence Test and Evaluation Base* (DETB), ossia delle capacità e delle strutture per la valutazione dei prodotti della difesa. Anche qui l'obiettivo è evitare duplicazioni ed incoraggiare investimenti congiunti e la condivisione delle costose attrezzature attraverso lo scambio di informazioni. Il principio ispiratore del Codice (che sarà operativo dal 1° gennaio 2008) è di far conoscere ogni investimento previsto nel settore DETB che valga almeno 1 milione di euro in modo da poter verificare la possibilità di avviarlo in modo congiunto o di condividere l'utilizzo del prodotto finito.

### 2.3 Commissione Europea

Di difesa ha incominciato ad occuparsi anche la Commissione Europea, benché il settore formalmente non rientri nel pilastro comunitario. Ciò peraltro è in linea con la tendenza a superare la rigida separazione tra il pilastro comunitario (1° pilastro) e la politica estera e di difesa (2° pilastro).

L'articolo 296 del Trattato della Comunità europea permette agli Stati membri di derogare alle normative del mercato interno se ritengono ciò necessario per tutelare la propria sicurezza nazionale. L'uso estensivo di questa deroga<sup>14</sup>, spesso invocata in modo automatico ha contribuito a lasciare pressoché inalterata la base nazionale e protezionistica su cui poggia il mercato della difesa in Europa. L'abuso è stato aiutato dalla mancanza di un regime *ad hoc* per gli appalti pubblici dei beni militari che sappia offrire le cautele e le garanzie necessarie a tali prodotti, senza per questo ostacolare il commercio. Un mercato più fluido e aperto a livello europeo aiuterebbe le economie di scala anche in questo settore, rafforzando le industrie di fronte ad una forte concorrenza esterna e riducendo le spese nazionali nel settore. Servono iniziative comunitarie che colmino questa lacuna normativa, facilitando le transazioni intra-europee e rafforzando la competizione.

---

<sup>14</sup> L'eccessivo ricorso all'art. 296 TCE è stato riconosciuto anche dalla Corte di Giustizia che con una sentenza ha chiesto agli stati membri di giustificare il ricorso a tale deroga. Anche l'EDA ha agito nella stessa direzione.

**Cosa prevede l'articolo 296 del Tce riguardo all'esenzione dei prodotti della difesa dalle regole del mercato comune**

L'art. 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.”

La Commissione ha pubblicato una prima comunicazione sul mercato della difesa nel 1996, una seconda nel 1997<sup>15</sup>. Entrambe raccomandavano varie linee d'azione per la progressiva creazione di un mercato europeo della difesa. La mancata attuazione da parte dei governi delle indicazioni contenute nei due documenti ha portato ad una terza comunicazione l'11 marzo 2003<sup>16</sup> intitolata “Difesa europea - questioni industriali e di mercato. Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari”. Con essa si è inteso, come parte di una visione europea strategica di lungo termine, suggerire una serie di misure per costruire un mercato europeo della difesa e armonizzare gli sforzi nell'ambito della ricerca e delle tecnologie avanzate. In particolare, la Commissione europea ha proposto di standardizzare le norme e le procedure per gli appalti pubblici nel settore della difesa. La Commissione intende inoltre seguire gli sviluppi della base europea tecnologica e industriale e della sua capacità (o incapacità) di soddisfare i requisiti Pesd attraverso un'attività di monitoraggio delle industrie della difesa. Per quanto riguarda i trasferimenti intra-Ue, la Commissione ha intrapreso un'iniziativa in vista dell'adozione di uno strumento legislativo volto a semplificare tali trasferimenti, a garantirne la tracciabilità e trasparenza e ad assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti.

Su questa base, nel settembre del 2004 la CE ha pubblicato il Libro Verde su “Gli appalti pubblici della difesa”<sup>17</sup>, con lo scopo di lanciare una consultazione intergovernativa ufficiale a livello europeo che porti all'elaborazione di un quadro regolamentare per gli appalti pubblici (beni, servizi e persone) della difesa e, nel lungo periodo, alla creazione di un mercato europeo della difesa.

Concretamente, il Libro Verde ha dato il via a due diverse linee di intervento. Il 7 dicembre 2006 la Commissione ha pubblicato una Comunicazione Interpretativa sull'art. 296 e sulle condizioni per il suo utilizzo in linea con le sentenze della Corte europea di giustizia. La comunicazione fornisce una più articolata interpretazione del contenuto dell'art. 296 sul piano giuridico e operativo. Vi si sottolinea, fra l'altro, che sta agli Stati membri dimostrare che ci sono ragioni fondate, legate alla sicurezza nazionale, per esentare un prodotto dall'applicazione della direttiva sugli appalti pubblici. Quest'iniziativa è in realtà piuttosto debole poiché non incide sulle lacune normative esistenti.

La seconda iniziativa (che è previsto si concretizzi a fine novembre 2007) è la pubblicazione di una nuova Direttiva sugli appalti pubblici in cui saranno fissate una serie di regole per gli appalti pubblici dei materiali in modo che gli stati possano limitare il ricorso alla deroga prevista dall'art. 296. Questa nuova Direttiva dovrebbe offrire uno strumento adeguato alle specificità del settore della difesa e, in particolare, alla necessità di avere dei fornitori affidabili in

<sup>15</sup> 24/01/1996 [COMM (1996) 10 final] e 12/01/1997 [COMM (1997) 583 final]

<sup>16</sup> [COMM (2003) 113 final], [http://europa.eu.int/eur-lex/com/cnc/2003/com2003\\_0113it01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/com/cnc/2003/com2003_0113it01.pdf)

<sup>17</sup> [COMM (2004) 608 final]

termini di capacità, continuità, riservatezza, ecc. Dovrebbe poter essere utilizzata anche per gli acquisti più sensibili nel campo della sicurezza, là dove si verificano esigenze analoghe a quelle del settore della difesa.

Infine, da qualche anno, attraverso vari Programmi Quadro (PQ), la Commissione ha dato ampio spazio alla ricerca in vari settori legati alla sicurezza. Con il 6° PQ, in particolare, la sicurezza ha guadagnato un posto a sé come categoria all'interno del programma Cooperazione. Per la sicurezza la Commissione ha previsto all'interno del 7° PQ (in corso) un finanziamento di 1,4 miliardi di euro; altrettanti ne sono previsti per l'area spazio (che ha molte connessioni con il settore della sicurezza e della difesa), mentre per l'area trasporti e aeronautica la Commissione ha stanziato oltre 4 miliardi di euro.

## 2.4 Altre iniziative

Accanto a queste tre importanti iniziative ne devono essere citate, per completezza, altre due.

La prima è l'OCCAR<sup>18</sup> (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*), nata dalla firma di un accordo (Administrative Agreement) nel 1996 tra i ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Regno Unito, seguito due anni dopo dalla firma di un trattato, Convenzione OCCAR<sup>19</sup>, a cui si sono poi aggiunti la Spagna e il Belgio. La Convenzione ha dotato l'OCCAR di personalità giuridica affinché possa gestire programmi internazionali di cooperazione nel settore degli armamenti in modo più efficiente.

In secondo luogo, il Consiglio dei ministri dell'Ue ha adottato una serie di misure - Codice di Condotta dell'Unione europea per l'esportazione di armi<sup>20</sup>; elenco comune di attrezzature militari contemplate in tale Codice<sup>21</sup>; sistema di controllo sui prodotti a duplice uso<sup>22</sup> - per rafforzare il controllo sulle esportazioni di armamenti e prodotti a doppio uso (dual-use), cioè utilizzabili sia per scopi civili che militari.

## 3. Caratteristiche delle iniziative europee

Considerate la delicatezza della materia e la naturale reticenza nazionale, i processi che si sono messi in moto sono certamente importanti, nonostante lo sviluppo "in ordine sparso" degli stessi non consenta ancora di pensarli come parti integranti di un unico cammino europeo.

Le iniziative in atto si differenziano fra loro per molti aspetti - i paesi che vi partecipano, gli organi costituenti, le competenze, la base giuridica, l'entità dei bilanci. Anziché far parte di un processo omogeneo e continuativo, esse nascono dalla necessità di rispondere alle esigenze che si sono via via presentate, nonché alle pressioni venute principalmente dal lato dell'offerta<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Per ogni altra informazione cfr. sito ufficiale dell'OCCAR: [www.occar-ea.org](http://www.occar-ea.org)

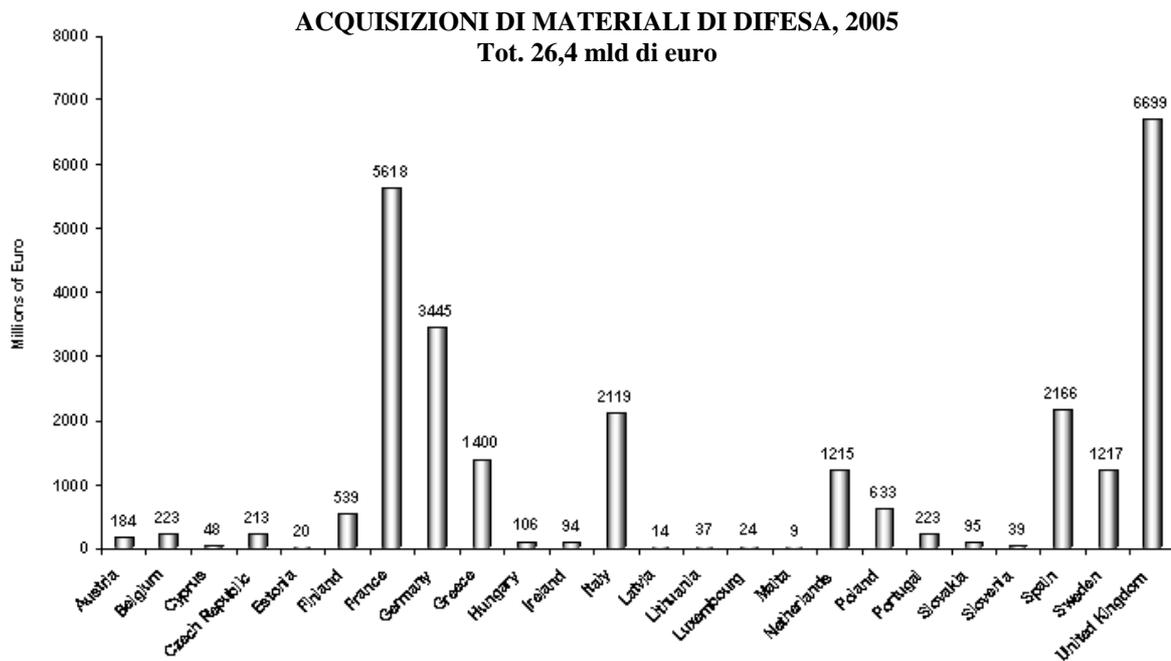
<sup>19</sup> Cfr. "Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale della Germania e il Governo del Regno unito e dell'Irlanda del Nord, sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR".

<sup>20</sup> Cfr. [http://europe.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf](http://europe.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf)

<sup>21</sup> Elenco comune delle attrezzature militari contemplate del 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; l'elenco è stato da ultimo aggiornato dal Consiglio il 19 marzo 2007, cfr. Atto 2007/197/CFSP, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l\\_088/l\\_08820070329en00580089.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_088/l_08820070329en00580089.pdf)

<sup>22</sup> Sono due i documenti legali su cui si basa il sistema di controllo: decisione del Consiglio dell'Unione europea, n. 94/942 PESC del 19 dicembre 1994 e regolamento CE n. 3381/94 del Consiglio del 19 dicembre 1994.

<sup>23</sup> Cfr. *Le iniziative europee per l'integrazione del mercato della difesa*, op. cit., pag. 27.



*Figura 3 – Fonte: Agenzia Europea di Difesa*

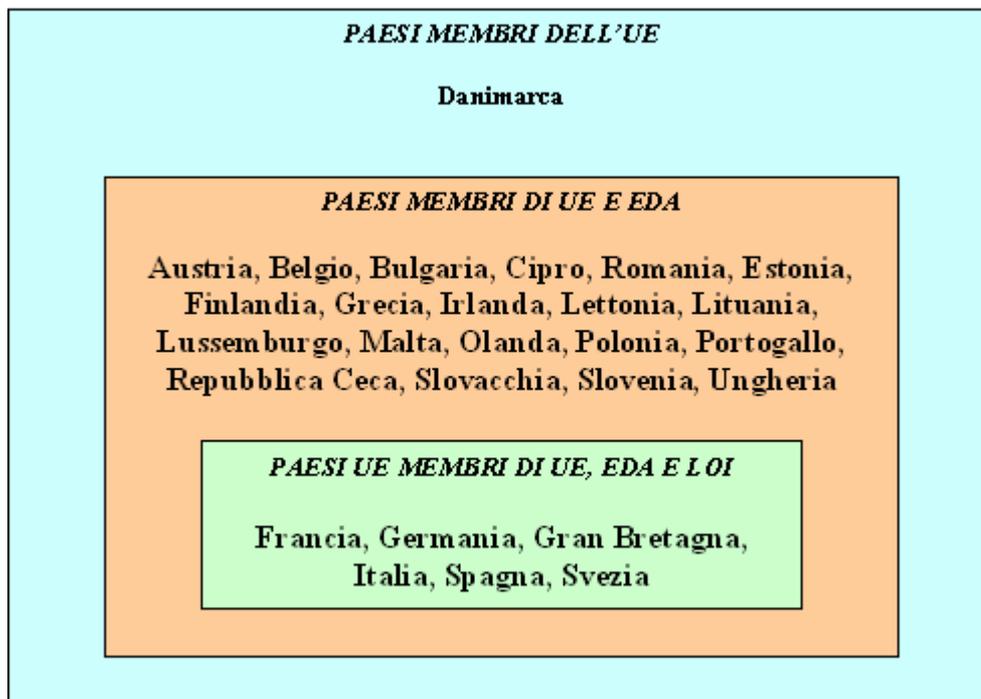
In primo luogo, per quanto riguarda paesi che partecipano alla varie iniziative, emerge l'esistenza di un "nocciolo duro" europeo composto da quei paesi che più investono nel settore della difesa e che sono più propensi ad accelerare il cammino verso un'integrazione che consolidi la crescita del comparto industriale e lo renda competitivo a livello globale. Dei 27 paesi membri dell'Unione Europea, e perciò coinvolti certamente nelle iniziative della Commissione europea, tutti tranne uno (la Danimarca) sono *anche* membri dell'Agenzia europea di difesa, e di questi 26, solo 6 (Francia, Regno Unito, Germania, Italia, Spagna e Svezia) sono *anche* stati partecipanti alle iniziative dell'accordo quadro (*Framework agreement*) (Figura 4). Quest'ultimo nasce dalla volontà dei paesi che lo hanno sottoscritto di procedere sulla via dell'integrazione ad una velocità maggiore di quella consentita dai lenti processi decisionali dell'Ue, che coinvolgono 27 paesi.

In secondo luogo, le tre iniziative sono scaturite da organi ed enti diversi. Mentre il rapporto tra Consiglio Ue, Commissione europea e Agenzia della difesa è stabilito dai trattati istitutivi e dall'azione comune, il *Framework agreement* si colloca al di fuori del contesto Ue e non ha un rapporto formale con alcuna istituzione. La mancanza di un coordinamento esplicito e continuo tra le tre iniziative ne impedisce uno sviluppo coerente e funzionale.

Quanto alle competenze, esse sono in parte complementari, ma presentano anche zone di sovrapposizione: mentre la Commissione ha come interlocutori i governi nazionali, il *Framework agreement* si rivolge principalmente al lato dell'offerta, quindi alle industrie del settore, mentre l'Agenzia di difesa si propone di influenzare entrambi i lati del mercato.

In quarto luogo, tutte le iniziative dell'Agenzia di difesa (come il Codice di Condotta per le acquisizioni di armamenti) hanno un carattere non giuridicamente vincolante. Il *Framework Agreement*, invece, è un trattato internazionale giuridicamente vincolante per i sei Stati che l'hanno sottoscritto.

Infine, mentre il *Framework agreement* non dispone di alcun bilancio, l'EDA dispone invece di un fondo proprio (ancorché piuttosto esiguo), così come la Commissione.



*Figura 4 – Fonte: Agenzia Europea di Difesa*

Queste iniziative sono dunque frutto di una serie di contingenze che si sono via via presentate. Siamo chiaramente in un periodo di transizione non solo politico, ma anche industriale in cui è probabilmente inevitabile che si sviluppino, all'interno e all'esterno dell'Ue, dinamiche non coordinate fra loro che continueranno a dar luogo a lacune e sovrapposizioni.

A parte la mancanza di una cornice comune, è innegabile che le specificità delle diverse iniziative ha presentato dei vantaggi, primo fra tutti quello della flessibilità. È stato infatti possibile realizzare i primi passi verso una maggiore cooperazione e integrazione in un settore così delicato come quello della difesa proprio grazie a un numero ristretto di paesi che se ne sono assunti la responsabilità. Se si fosse attesa una posizione unanime fra tutti gli Stati dell'Unione, si sarebbero probabilmente fatti ben pochi progressi.

**PRINCIPALI INIZIATIVE EUROPEE PER LA COOPERAZIONE E L'INTEGRAZIONE  
NEL CAMPO DELLA DIFESA**

	<b>LOI-FA</b>	<b>EDA</b>	<b>COMMISSIONE</b>
<b>SCOPO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facilitare l'armonizzazione dei requisiti militari;</li> <li>▪ Creare il quadro politico/giuridico necessario per favorire il processo di ristrutturazione industriale secondo le linee espresse nelle 6 aree di competenza;</li> <li>▪ Facilitare la formazione di una base industriale e tecnologica della difesa;</li> <li>▪ Facilitare l'integrazione dei mercati della difesa.</li> </ul>	<p>Supporto al Consiglio e agli Stati 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;</li> <li>▪ Creare un mercato europeo della difesa competitivo;</li> <li>▪ Potenziare l'efficacia della R&amp;T.</li> </ul>	<p>Comunicazione (2003):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contributo alla costruzione di un mercato europeo della difesa</li> <li>▪ Armonizzazione dello sforzo della ricerca europea in tecnologie avanzate per la sicurezza</li> <li>▪ Standardizzazione delle procedure sugli appalti</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>
<b>AREE DI COMPETENZA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sicurezza degli approvvigionamenti;</li> <li>▪ Procedure di trasferimento ed esportazione;</li> <li>▪ Sicurezza delle informazioni classificate</li> <li>▪ R&amp;T nel settore della difesa;</li> <li>▪ Trattamento delle informazioni tecniche;</li> <li>▪ Armonizzazione dei requisiti militari</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacità</li> <li>▪ 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>▪ Mercato europeo della difesa</li> <li>▪ Commesse nella difesa</li> </ul>
<b>STATI MEMBRI PARTECIPANTI</b>	Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia, Regno Unito	26 Stati membri dell'Ue (la Danimarca non vi partecipa)	27 Stati membri dell'Ue
<b>ORGANIZZAZIONE INTERNA</b>	Assenza di una struttura permanente. Personale dei Ministeri della Difesa degli SMP compongono: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 Comitato esecutivo</li> <li>▪ 6 Sottocomitati per le 6 aree di competenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comitato Direttivo (organo decisionale)</li> <li>▪ 4 direzioni, una per area di competenza</li> <li>▪ Personale: 94 persone circa</li> </ul>	X
<b>PROCESSO DECISIONALE</b>	Consenso	Maggioranza qualificata, almeno due terzi dei voti, voti ponderati	X
<b>BASE GIURIDICA</b>	“Accordo Quadro”: trattato internazionale giuridicamente vincolante	Istituita da un'Azione Comune del Consiglio (12 luglio 2004)	Istituzione basata sul trattato
<b>PERSONALITA' GIURIDICA</b>	Non dispone di personalità giuridica	Dispone di personalità giuridica	X
<b>BILANCIO</b>	Non dispone di bilancio	Budget 2006: 21,3 M€, di cui sono stati spesi l'88% circa (18,8 M€)	Fondi comunitari propri

#### 4. Implicazioni per l'Italia

Per quanto riguarda le implicazioni per l'Italia delle diverse iniziative in corso, il primo e più rilevante problema è quello dell'evidente inadeguatezza del nostro quadro normativo e delle carenze che si registrano in quello istituzionale ed amministrativo.

A questo si aggiunge la tradizionale lentezza del nostro processo decisionale e legislativo che ci porta ad essere sempre fra gli ultimi, se non gli ultimi, a recepire nel nostro ordinamento le decisioni assunte a livello europeo.

Quest'ultimo problema non deve essere sottovalutato: la lentezza del processo decisionale e legislativo è una delle ragioni principali della nostra propensione a privilegiare le iniziative comunitarie rispetto a quelle intergovernative interne o esterne all'Ue. Solo le iniziative comunitarie, infatti, hanno un carattere giuridicamente vincolante, che ci costringe a recepirle nel nostro ordinamento, anche se spesso lo riusciamo a fare con molto ritardo. Nel caso delle decisioni assunte a livello politico (Consiglio dell'Ue), la loro trasposizione è molto più lenta. Esemplificativo, al riguardo, è il fatto che a distanza di quattro anni non abbiamo ancora recepito la Posizione Comune 2003/468/PESC sul controllo dell'intermediazione di armi, approvata dal Consiglio Ue del 23 giugno 2003<sup>24</sup>. Eppure su questo tema non sembrano esserci particolari difficoltà. Gli ostacoli sono nella mancanza di volontà ed interesse politico, da una parte, e nella difficoltà di mettere d'accordo le diverse amministrazioni coinvolte che, in assenza di una forte pressione politica, finiscono col tutelare più le loro presunte prerogative o competenze che non l'interesse generale a regolamentare questa materia.

Occorre invece che si affermi un orientamento volto a sostenere prioritariamente l'integrazione del mercato europeo della difesa nel quadro dell'Unione europea. È essenziale infatti che l'integrazione economica e finanziaria sia completata con quella politica e, in particolare, con la componente di politica estera e di sicurezza e difesa. Solo un'integrazione dell'intero mercato europeo potrà offrire realmente una base adeguata per rafforzare le capacità tecnologiche e industriali del Vecchio Continente.

Esaminando più in dettaglio i due principali filoni dell'integrazione europea, acquisti e trasferimenti intra-europei, si possono schematicamente individuare queste probabili conseguenze per il nostro paese.

Per quanto riguarda gli acquisti dei prodotti dell'industria della difesa, si verificherà una maggiore apertura del mercato nazionale alla concorrenza europea.

La nuova direttiva comunitaria in materia, su cui la Commissione sta lavorando, dovrà essere recepita nel Codice italiano degli appalti pubblici. Dopo di che le amministrazioni interessate - Difesa, ma anche Interno ed altre - avranno a disposizione due strumenti: quello attuale per gli acquisti di prodotti civili e quello nuovo per i prodotti militari e della sicurezza "sensibile" (una limitazione resa necessaria dal rischio di un'applicazione estensiva). Questa opportunità richiederà, però, una riqualificazione/formazione del personale per prepararlo a gestire la nuova flessibilità (oltre al problema della scelta iniziale vi è quello della "flessibilità" intrinseca della nuova Direttiva).

Nel caso, invece, si decida di fare ricorso alle deroghe previste dall'art. 296 del Trattato CE, che permette agli Stati membri di esentare il settore difesa dal rispetto di diverse norme che regolano il mercato comune, dovrà essere definita una procedura decisionale che riporti le scelte ad un adeguato livello. Si tratta di garantire da una parte la correttezza delle decisioni al fine di evitare contenziosi con la Commissione e, dall'altra, un'adeguata tutela delle aree di eccellenza dell'industria italiana. È, infatti, evidente che in questo caso vi è un preciso interesse nazionale a tutelare le capacità tecnologiche nazionali sulla base del principio delle pari opportunità con i

<sup>24</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 156 del 25 giugno 2003

concorrenti. L'attuale mancanza di una procedura decisionale interministeriale rischia di dar luogo ad atteggiamenti disomogenei, potenzialmente condizionati da circostanze e valutazioni momentanee, a discapito di una strategia complessiva di tutela della parte più competitiva dell'industria.

Di qui l'esigenza di una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che definisca procedure e criteri per il ricorso all'art. 296 nel campo delle commesse e del finanziamento di programmi di sviluppo e produzione. La direttiva dovrebbe ribadire la responsabilità della Difesa nell'individuazione degli elementi riguardanti la "sicurezza", ma anche riconoscere la necessità di un approccio interministeriale coordinato dalla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nello stesso tempo è indispensabile che la Difesa definisca le capacità tecnologiche e industriali strategiche per l'Italia: indipendentemente dalla decisione di ricorrere o meno all'art. 296, è necessario poter individuare verso quali aree deve esserci una particolare "attenzione" da parte di Governo e amministrazioni, soprattutto ma non esclusivamente nel campo delle acquisizioni. Senza questo studio sistematico e regolarmente aggiornato si rischia, infatti, di procedere con valutazioni caso per caso, troppo facilmente condizionabili da esigenze o pressioni contingenti. Questo approccio rischia peraltro di essere visto come un sotterfugio per sottrarsi al rispetto degli impegni europei.

È, comunque, evidente che gli interventi diretti (Comunicazione Interpretativa) o indiretti (maggiore attenzione da parte della Commissione europea dopo l'emanazione della nuova Direttiva, richiesta di informazioni da parte di Agenzia di difesa, apertura di procedure di infrazione, ecc.) degli organismi europei comporteranno un ricorso più limitato da parte italiana alle deroghe previste dall'art. 296. L'attribuzione della responsabilità ai dirigenti delle amministrazioni, l'interesse del Governo a ridurre le procedure di infrazione, la possibilità che eventuali sanzioni vengano comminate alle amministrazioni responsabili sono altrettanti fattori che spingono in questa direzione.

Nel caso di ricorso all'art. 296 l'acquisizione dovrà avvenire nel rispetto delle regole fissate dal Codice di condotta dell'Agenzia di difesa. Anche qui bisognerà, quindi, verificare se vi siano "interessi essenziali della sicurezza nazionale" da tutelare che giustifichino una decisione di sottrarsi alla concorrenza europea. E, nuovamente, la decisione, che in questo caso dovrà essere presa dalla Difesa, presuppone la messa a punto di una strategia nazionale che individui e tuteli le attività strategiche chiave in modo da poter gestire con continuità, omogeneità ed efficacia il processo decisionale.

Va sottolineato che i programmi di collaborazione intergovernativa sono al di fuori del campo di applicazione sia della nuova direttiva comunitaria sia del Codice di condotta dell'Agenzia di difesa. Dalla nuova direttiva potranno però essere esonerati solo i programmi gestiti da agenzie internazionali (NATO, OCCAR): è, quindi, presumibile che, in futuro, l'Italia sarà spinta a collocare all'interno di questi organismi le proprie collaborazioni ai programmi.

Per quanto riguarda i trasferimenti intra-europei, l'Italia ha fin dall'inizio partecipato attivamente e sostenuto le due iniziative volte alla creazione di un mercato europeo della difesa: quella intrapresa nell'ambito Accordo Quadro e quella della Commissione Europea. È, infatti, diffusa a livello di Governo, amministrazioni e industria, la convinzione che il mercato europeo dovrà essere integrato e trattato come un mercato "interno" in cui le imprese dovranno potersi ristrutturare, organizzare e lavorare senza tener conto dei confini nazionali. Solo in un mercato europeo integrato l'industria potrà migliorare la sua efficienza a beneficio delle forze armate europee e dei suoi azionisti. La progressiva globalizzazione costringe anche l'industria europea della difesa a confrontarsi con la concorrenza americana, da una parte, e con quella delle nuove potenze, dall'altra. Senza questo mercato "interno" di riferimento l'industria europea rischia di perdere ogni capacità autonoma.

In ogni caso, quindi, le normative dei Paesi membri, oggi basate su una netta separazione dei mercati nazionali, dovranno essere adeguate alla progressiva integrazione del mercato europeo.

Ovviamente quanto più efficiente è il quadro istituzionale e il processo decisionale e quanto più flessibili sono le normative nazionali, tanto più facile sarà l'adeguamento dei singoli paesi europei.

Ambedue le iniziative summenzionate per la creazione di un mercato europeo della difesa si basano su una nuova Licenza Generale che consentirà alle imprese "certificate" (attraverso un controllo governativo basato su criteri comuni) di integrare componenti provenienti da altri paesi europei ed esportarli verso paesi appartenenti a liste preventivamente concordate. Non sarà, quindi, più necessaria un'autorizzazione caso per caso da parte dei paesi di provenienza dei componenti, ma basterà una regolare consultazione per l'aggiornamento delle liste.

Le due iniziative presentano, per altro, alcune significative differenze, che le rendono parallele più che alternative. A parte la sfasatura temporale (quella dell'Accordo Quadro diventerà operativa nel prossimo anno per gli altri cinque paesi, mentre per l'Italia sarà necessario attendere la ratifica del relativo emendamento), l'iniziativa comunitaria prevede una minore omogeneità e un più lungo percorso, dovendo tener conto dei 27 regimi diversi attualmente in vigore, mentre quella dell'Accordo Quadro parte da una situazione più omogenea e da otto anni di esperienza comune. Inoltre, essendo i sei paesi dell'Accordo Quadro i maggiori produttori europei (con circa l'80% delle capacità) è più forte l'attenzione per le problematiche relative all'esportazione verso paesi non-europei; la maggioranza dei paesi che partecipa all'iniziativa comunitaria sono invece importatori, non esportatori.

L'Italia dovrà impegnarsi seriamente per evitare il rischio, ben presente su un tema politicamente così delicato, di ritardi nell'adeguamento normativo che potrebbero verificarsi sia per i lunghi tempi parlamentari, sia per i notevoli cambiamenti che dovranno essere apportati al nostro sistema di controllo delle esportazioni. Questo è, infatti, oggi basato su una logica di verifiche ex-ante, spesso di natura burocratica, mentre la tendenza è quella di responsabilizzare le imprese con una verifica preventiva delle loro capacità interne di controllo e di attuare una verifica ex-post attraverso regolari ispezioni (un'attività che è attualmente svolta dagli organismi di polizia giudiziaria, ma non da quelli preposti al controllo delle esportazioni).

Si dovrà procedere, quindi, ad una radicale trasformazione della struttura amministrativa, creando un servizio ispettivo parallelo a quello delle autorizzazioni. In quest'ottica ci si può domandare, inoltre, se non sia giunto il momento di unificare le diverse attività di controllo svolte in ordine sparso da molteplici amministrazioni (Esteri, Difesa, Dogane, Economia e Finanze, Interno) all'interno di una nuova Agenzia, collocata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che utilizzi le risorse fornite da queste stesse amministrazioni in modo unitario e più efficiente.

Nel complesso, quindi, nei prossimi anni saranno necessari radicali cambiamenti sia nell'impostazione normativa ed istituzionale, sia nella gestione degli acquisti e dei controlli sulle esportazioni per mantenere il passo con il processo di integrazione europea.