

I Quaderni della IIAI sono brevi monografie, in italiano, scritte da uno o più autori – ricercatori dell'Istituto o esperti esterni – su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell'attività dell'Istituto o su altri temi di particolare attualità. Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell'Istituto in quanto mirano adiffondere tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell'Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia. In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE DEL MERCATO E DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA IN EUROPA

A CURA DI
MICHELE NONES, STEFANIA DI PAOLA
E SANDRO RUGGERI

Istituto Affari Internazionali

00186 Roma - Via Angelo Brunetti, 9

Tel. 39-6-3224360 Fax 39-6-3224363

<http://www.iai.it> - e-mail: iai@iai.it

Per ordini: iai_library@iai.it

**IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE DEL MERCATO
E DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA IN EUROPA**

A CURA DI

**MICHELE NONES, STEFANIA DI PAOLA
E SANDRO RUGGERI**

La presente ricerca è stata svolta con il contributo del Ministero degli Affari Esteri, Unità di analisi e di programmazione

Autori

- Michele Nones *consigliere scientifico, responsabile dell' area di ricerca "Difesa e sicurezza" e membro del Comitato Direttivo ed Esecutivo dello IAI*
- Stefania Di Paola *laureata in Scienze Politiche all' Università di Pisa, dottoranda in diritto internazionale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*
- Sandro Ruggeri *colonnello (a), ha lavorato presso l' Ufficio Materiali Armamento e Alta Tecnologia dello Stato Maggiore della Difesa*



IAI Quaderni

Direzione: Roberto Aliboni

Segreteria di redazione: Sandra Passariello

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

Indice

Introduzione	5
Parte I Le iniziative a livello comunitario	7
1. Le proposte della Commissione Europea.....	7
2. Il dibattito in seno al Consiglio dell'Unione Europea	9
Parte II Le iniziative a livello intergovernativo	12
1. L'evoluzione della domanda	12
1.1 Il Western European Armaments Group (Weag).....	13
1.2 L'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (Occar)	14
2. La ristrutturazione dell'offerta	19
2.1 L'Accordo Quadro (Loi).....	20
Parte III L'interscambio intracomunitario	27
Conclusioni	32

Introduzione

Nel dicembre 2001, in occasione del Consiglio europeo di Laeken, i Capi di Stato e di Governo dei Quindici hanno sottolineato come ormai l'Unione disponga di una capacità iniziale "di condurre operazioni di gestione delle crisi". Nonostante la dichiarazione di una prima operatività della Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesd), la strada verso una efficace Europa della difesa si presenta ancora lunga e complessa. Il nuovo corso della politica di difesa europea, reso possibile dalla combinazione di avvenimenti interni ed esterni all'Unione, rafforza infatti la considerazione che gli aspetti operativi, istituzionali ed industriali della difesa non possono essere trattati separatamente.

In precedenza, con il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, aveva avuto inizio una fase di stasi sul piano istituzionale, in netto contrasto con la stagione di forte accelerazione inaugurata dalla Dichiarazione di Saint-Malo e proseguita per tutto il biennio 1999-2000. Nel corso di questi due anni, infatti, è stato impresso un forte impulso al processo di costruzione dell'Europa della difesa tramite la decisione di costituire una Forza di Reazione Rapida di 60.000 uomini per missioni di tipo Petersberg, l'assorbimento dell'Ueo da parte dell'Unione Europea e l'istituzione nell'ambito del Consiglio di nuove strutture politiche e militari¹ con il compito di garantire la guida politica e la direzione strategica di tale processo.

A fronte di un periodo di riflessione e di consolidamento dei risultati raggiunti sul piano istituzionale, è corrisposta, invece, una fase più attiva sul piano operativo. Il percorso per il conseguimento degli *headline goals* stabiliti dal Consiglio europeo di Helsinki, il rodaggio dei nuovi organi istituiti nell'ambito del Consiglio ed il dialogo con la Nato per l'attuazione del cosiddetto pacchetto Berlino Plus² proseguono, anche se non sempre sostenuti da una decisa volontà politica da parte dei governi.

È sul piano industriale, tuttavia, che si sono registrati gli sviluppi più consistenti. La politica degli armamenti e quella degli investimenti, infatti, sono da considerarsi come due punti cruciali per il rilancio del dibattito sull'Europa della difesa.

Una profonda modifica del mercato europeo della difesa e la conseguente riorganizzazione delle capacità militari europee hanno avuto inizio con la fine della guerra fredda e con la modifica radicale dello scenario di sicurezza internazionale. Il passaggio da un sistema bloccato, caratterizzato da una minaccia massiccia e unidirezionale, ad un quadro più dinamico nel quale si sono affacciati nuovi rischi multidimensionali e multidirezionali ha portato in primo piano una nuova tipologia di operazioni che richiedono capacità militari moderne ed efficaci in grado di proiettarsi con rapidità nelle aree di crisi e di saper operare fuori area con considerevole autonomia logistica. Tali capacità operative, di cui gli europei risultano nettamente carenti se confrontati con gli Stati Uniti, comprendono capacità di *intelligence* e di informazione avanzate, strutture di comando e di controllo in grado di dirigere e controllare le

¹ Il nuovo assetto istituzionale, stabilito dal Consiglio europeo di Helsinki nel dicembre 1999, è composto dal Comitato Politico e di Sicurezza (CoPS), dal Comitato Militare (CM) e dallo Stato Maggiore (SM).

² Il cosiddetto pacchetto Berlino Plus riguarda la messa a disposizione dell'Unione Europea di mezzi e capacità dell'Alleanza Atlantica per operazioni di gestione delle crisi gestite esclusivamente dall'UE.

forze anche da grande distanza, mezzi moderni di sorveglianza del campo di battaglia e degli spazi sovrastanti, notevoli capacità di trasporto strategico aereo e navale e, più di recente, la capacità di saper operare in ambienti caratterizzati da minacce Nrbc (nucleari, radiologiche, battereologiche, chimiche).

La riduzione dei budget nazionali dedicati alla difesa, comune a tutti i paesi europei a partire dall'inizio degli anni novanta, la diversa tipologia di missioni che le forze armate sono chiamate a sostenere, i sistemi d'arma sempre più sofisticati e costosi ed il forte divario con gli Stati Uniti sono gli elementi cruciali che hanno determinato una duplice consapevolezza nelle industrie e nei governi europei. Da un lato le industrie europee della difesa, di fronte al processo di consolidamento del mercato americano che ha portato alla costituzione di giganti industriali altamente competitivi, hanno dovuto iniziare un processo di ristrutturazione e razionalizzazione prima a livello nazionale e poi a livello transnazionale. Dall'altro lato i governi europei hanno compreso la necessità di una razionalizzazione dei fondi destinati alla difesa per evitare inutili duplicazioni e limitare il divario sempre crescente con gli Stati Uniti. Si stima, infatti, che i paesi europei nel loro complesso destinino alla difesa circa il 50% della spesa militare statunitense, mentre le capacità operative e di proiezione degli europei non rappresentano il 50% di quelle statunitensi, ma al massimo un 10%. E mentre gli americani spendono ogni anno 40-50 miliardi di dollari per attività avanzate di Ricerca e sviluppo (R&S), gli europei nel loro complesso non arrivano a 10 miliardi di dollari annui. Di fronte alla dimensione di questo divario con l'altra sponda dell'Atlantico, toccato con mano durante le esperienze di intervento nell'area balcanica, è venuta sempre più maturando in Europa la volontà di una maggiore cooperazione tra i governi nel processo di acquisizione di nuovi armamenti e nelle attività di R&S.

La conseguente necessità di profonde riforme delle capacità militari europee e del mercato della difesa ha portato, dunque, al varo di una serie di iniziative e alla costituzione di diversi fori per discutere tali problematiche, sia a livello comunitario che a livello intergovernativo. L'obiettivo di questo studio è di fornire una panoramica ragionata delle principali iniziative europee nel campo degli armamenti, verificando i risultati raggiunti, ma anche evidenziando le maggiori carenze e le difficoltà riscontrate al fine di definire le possibili linee di intervento dell'azione italiana. A questo scopo verranno esaminate in primo luogo le iniziative intraprese nel quadro dell'Unione Europea - in particolare le discussioni svolte in ambito Polarm e le iniziative promosse dalla Commissione - ed in secondo luogo quelle portate avanti sul piano intergovernativo, con riferimento sia al lato della domanda che a quello dell'offerta.

Parte I

Le iniziative a livello comunitario

Nel quadro della struttura comunitaria non sono mancate le iniziative volte ad agevolare la riorganizzazione del mercato europeo della difesa. Tali proposte, tuttavia, sono generalmente rimaste a livello teorico senza mai riuscire a tradursi in risultati concreti e tangibili. La complessità della struttura comunitaria (in particolare la divisione tra primo e secondo pilastro che sono soggetti a regole e procedure diverse), la ritrosia degli Stati a regolamentare un settore come quello dell'industria della difesa che costituisce il cuore della sicurezza nazionale e la difficoltà di trovare posizioni comuni tra quindici membri a causa dell'eterogeneità delle politiche di difesa (l'Unione comprende Stati post-neutrali e Stati in possesso di armamenti nucleari) hanno prodotto come logica conseguenza l'incapacità di portare avanti iniziative che trovassero d'accordo tutti gli Stati dell'Unione. Particolarmente significativa in questo senso è l'iniziativa intrapresa dalla Presidenza spagnola nel marzo del 2002 per tentare di rivitalizzare il processo di costruzione di una Politica Europea degli Armamenti (Eap, European Armament Policy)³. Il documento della Presidenza spagnola, che ha ripreso nella sostanza i punti più salienti presenti nell'Action Plan della Commissione del 1997, ha incontrato resistenze generalizzate, soprattutto da parte dei paesi definiti post-neutrali. Il fallimento di tale proposta ha confermato ancora una volta come non sia stato raggiunto un sufficiente consenso su una politica europea degli armamenti nel quadro dell'Unione. Le iniziative intraprese dai più importanti Stati europei sul piano intergovernativo, tuttavia, dimostrano come esista una certa consapevolezza circa la necessità di agire in questo settore, anche se probabilmente i tempi non sono ancora maturi per un avanzamento del processo di integrazione dell'industria della difesa a livello comunitario.

1. Le proposte della Commissione Europea

L'integrazione del mercato europeo della difesa ha sempre visto la Commissione Europea particolarmente attiva nel proporre iniziative che ne permettessero una ristrutturazione e una razionalizzazione.

Nel 1997 la Commissione, nel tentativo di attirare l'industria della difesa europea nella sua sfera di influenza, ha approvato un Action Plan per il settore aerospaziale e della difesa. Con la redazione di questo documento la Commissione si proponeva di creare le condizioni per una vera identità europea di sicurezza e difesa, rafforzando la competitività dell'industria militare e indicando le azioni che avrebbero dovuto essere promosse negli anni successivi per unificare il mercato europeo in questo settore. Tra le proposte avanzate dalla Commissione per facilitare lo sviluppo di una difesa europea e di un mercato comune per gli armamenti figuravano:

- la semplificazione della circolazione di prodotti militari tra i paesi della CE;
- la creazione di una European Company Statute per facilitare la nascita e lo sviluppo di società transnazionali europee;

³ *Basis for a European Armament Policy*, Non Paper della Presidenza Spagnola, febbraio 2002.

- l'individuazione di un sistema di regole comuni per l'acquisizione di prodotti militari;
- la razionalizzazione dei requisiti militari;
- l'armonizzazione delle tariffe doganali sui prodotti militari;
- la proposta di iniziative comuni di R&D;
- l'inclusione del mercato della difesa nelle competenze comunitarie per la concorrenza.

I risultati di questo ambizioso progetto si sono però limitati all'adozione, nel giugno 1998, da parte del Consiglio Affari Generali dell'UE, del Codice di Condotta per le esportazioni verso paesi terzi. Se si considera la portata e l'ampiezza delle proposte della Commissione nell'Action Plan, l'adozione di tale documento ha rappresentato, dunque, un risultato alquanto modesto. Il vincolo dell'approvazione all'unanimità ha infatti determinato, secondo una logica spesso presente nel quadro dell'Unione Europea, una formulazione piuttosto vaga e basata sul minimo comune denominatore.

Con il Codice di Condotta, approvato all'interno del secondo pilastro (Pesc), gli Stati membri dell'Unione si sono prefissi l'obiettivo di rendere più trasparenti le norme regolanti le transazioni e le esportazioni di armamenti, in modo da incoraggiare una crescente convergenza delle politiche nazionali di esportazione. Questo primo tentativo di omogeneizzazione delle diverse politiche di esportazione si basa innanzitutto sulla fissazione di regole comuni che stabiliscano le circostanze in cui la licenza di esportazione deve essere negata. In secondo luogo, si prevede un processo annuale di revisione e la costituzione di meccanismi di consultazione permanente tra gli Stati membri circa l'attuazione e il funzionamento del Codice (quest'ultima attività si svolge nell'ambito del Coarm, il gruppo ad hoc istituito nel 1991 dal Consiglio per armonizzare le politiche nazionali di esportazione verso paesi terzi). L'obbligo di consultazione è stato accettato anche dagli Stati più coinvolti nell'attività di esportazione di armamenti verso paesi terzi proprio perché il Codice, adottato all'interno del secondo pilastro, non è legalmente vincolante per gli Stati e la sua violazione non può essere soggetta alla giurisdizione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Per alcuni governi si è più che altro trattato di affermare l'intenzione di rispettare determinati principi etici nelle politiche di esportazione piuttosto che di ricercare una vera armonizzazione dei regimi nazionali di esportazione.

Più di recente, un'iniziativa della Commissione che mira specificamente a riformare il lato della domanda si è tradotta nella pubblicazione nel luglio 2002 del documento *Strategic Aerospace Review for the 21st Century (Star 21)*. Predisposto da un gruppo di lavoro composto da funzionari della Commissione e da rappresentanti dell'industria aerospaziale europea, il documento Star 21 propone una armonizzazione a livello europeo dei processi di acquisizione di armamenti suggerendo alcuni obiettivi concreti tra i quali:

- la formulazione di una politica europea degli armamenti basata su una solida e tecnologicamente avanzata industria della difesa;
- la formulazione di efficienti accordi per la cooperazione tra industrie della difesa a livello transnazionale (citando come miglior esempio da seguire l'esperienza dell'Accordo Quadro);
- la creazione di un quadro normativo europeo per la creazione di un mercato della difesa completamente integrato che preveda, dunque, la libera circolazione di prodotti militari tra i paesi membri della UE.

Più in generale, è al momento in corso all'interno della Commissione una fase di riflessione sulla natura e sulla portata delle prossime iniziative da adottare per facilitare l'apertura del mercato della difesa. In particolare sembrano essere predominanti due linee di pensiero: da una parte si è avanzata l'idea di riproporre un nuovo progetto ambizioso ed onnicomprensivo

vo che ricalchi le linee principali dell'inattuato Action Plan del 1997, dall'altra, invece, è stato prospettata l'idea di lanciare un nuovo documento che, a differenza dell'Action Plan, si concentri sull'attuazione di un minor numero di proposte considerate prioritarie che riguardino i progetti comuni di R&S, gli interscambi comunitari e la questione dei dazi doganali.

2. Il dibattito in seno al Consiglio dell'Unione Europea

Le dichiarazioni conclusive dei Consigli europei di Colonia, Helsinki e Laeken contengono ricorrenti richiami alla necessità di rafforzare la politica di sicurezza e di difesa comune tramite la ristrutturazione dell'industria della difesa europea e l'armonizzazione dei requisiti militari, delle attività di programmazione e di acquisizione degli armamenti. La ripetitività di tali raccomandazioni è indicativa della consapevolezza da parte di tutti gli Stati dell'UE che il mercato dell'industria della difesa necessita di una profonda riforma. D'altra parte le infinite discussioni portate avanti in seno agli organi del Consiglio rivelano come non si sia ancora formata una volontà politica sufficientemente ampia per attuare tali riforme. Particolarmente significativa in questo senso risulta l'attività del Polarm, il gruppo di lavoro costituito il 26 luglio 1995 dal Coreper con l'obiettivo di suggerire misure concrete sulla politica europea degli armamenti.

Durante i suoi primi due anni di attività, il Polarm ha incentrato i suoi lavori nell'elaborazione di un testo che definisse le caratteristiche proprie del settore della difesa. In seguito, il dibattito si è svolto sulla base delle proposte avanzate dalla Commissione nell'Action Plan, con l'obiettivo di elaborare una posizione politica comune da sottoporre all'esame del Consiglio che toccasse principalmente tre temi: il regime delle esportazioni e delle licenze, la regolamentazione degli appalti e la questione dei dazi doganali.

Nonostante la discussione si sia mantenuta a livello politico e senza l'intento di definire aspetti operativi, le numerose riunioni hanno portato all'elaborazione e alla trasmissione al Coreper di un testo comune dalla formulazione piuttosto prudente e generica⁴. Alla vigilia del Consiglio europeo di Helsinki, tuttavia, sono state avanzate numerose riserve sull'opportunità di portare avanti un testo che non tenesse conto degli sviluppi della Pescd nel dopo-Helsinki, lasciando in questo modo il documento ad uno stato di draft.

Ad una fase di stasi prolungatasi per tutto il 2000 è seguito, sotto la presidenza svedese, un riavvio dell'attività del Polarm su nuove basi. In questo quadro le più recenti riunioni hanno essenzialmente svolto un'attività di tipo informativo sullo stato delle iniziative intergovernative sviluppatesi al di fuori del quadro dell'Unione. In assenza di altre iniziative più concrete, quindi, il Polarm si è trovato a svolgere, nel corso dell'ultimo anno, un ruolo di forum di discussione e di scambio di informazioni tra i Quindici.

Con il recente avvio del semestre di Presidenza greca, che ha di fronte a sé la prospettiva di lavoro di un anno, il dibattito in seno al Polarm sembra mostrare segni di un nuovo attivismo grazie alla presentazione di un programma articolato sui seguenti punti:

- la creazione di un programma europeo di Ricerca e Tecnologia (R&T) nel campo della difesa;
- lo sviluppo dell'innovazione attraverso la rivalutazione delle piccole e medie imprese (Sme) e la concessione di sub-contratti con consorzi europei;
- una rivisitazione del programma Konvet;
- la creazione di un mercato europeo per programmi cooperativi;

⁴ Cfr. *Draft Common Position on Framing a European Armaments Policy*, settembre 1999.

- l'individuazione di misure che tutelino la sicurezza degli approvvigionamenti;
- la definizione di regole di standardizzazione.

Le linee guida di questo programma sembrano voler valorizzare in particolar modo tre temi fondamentali: la ricerca tecnologica nel settore della difesa, le modalità per portare nell'ambito di un quadro più allargato il tema della sicurezza degli approvvigionamenti e l'applicazione di regole più flessibili per lo svolgimento di programmi di cooperazione.

Per quanto riguarda il primo punto è di particolare rilievo l'attenzione dedicata al tema della ricerca tecnologica che rappresenta uno dei punti deboli della spesa europea nel settore della difesa e che costituisce base essenziale per la competitività e per limitare il divario tecnologico con gli Stati Uniti. Particolarmente innovativa sembra essere la proposta di prevedere un co-finanziamento di un eventuale programma di ricerca tecnologica europea tra la Commissione, le industrie e gli Stati membri secondo la logica di un terzo ciascuno. È interessante notare come nella proposta greca vengano mutate realtà oggi esistenti nel quadro Weag (programmi Euclide, Europa, Socrates) che prevedono il co-finanziamento tra industrie e Stati partecipanti ai programmi di ricerca (secondo una partizione del 50%). Da questo punto di vista si potrebbero aprire prospettive interessanti di correlazione tra il quadro dell'Unione e quello del Weag, visto che quest'ultimo dispone di una realtà operativa importante nel settore, quale la Weu Research Cell, che potrebbe quindi agire quale braccio operativo per questo programma. D'altra parte, la logica del co-finanziamento fra Istituzioni, Stati e industrie si è ormai affermata anche in campo civile. Questa impostazione è, ad esempio, alla base del programma di navigazione satellitare Galileo fra UE, Esa ed industrie.

Il tema della sicurezza degli approvvigionamenti, invece, si ispira chiaramente all'analogia iniziativa sviluppata in ambito Accordo Quadro (Lettere of Intent - Loi), riflettendo la consapevolezza che la nascita di realtà transeuropee richiede un quadro di regole comuni in grado di salvaguardare questo aspetto che è percepito come centrale dagli Stati nazionali.

Venendo infine al terzo punto, le proposte della presidenza greca richiamano alcuni dei principi generali su cui si basa l'Occar e, più specificamente, l'abbandono della regola del *juste retour* a favore di quella del *global balance*. Correlato a questa tematica vi è anche l'aspetto relativo alla crescita di competitività delle piccole e medie imprese (Sme) che possono costituire un elemento importante del tessuto tecnologico ed industriale nel campo della difesa. In particolare l'apertura del mercato e il sostegno alle Sme si rivela come uno degli strumenti più appropriati per consentire l'applicazione del principio del *global balance* a tutti i paesi europei, specialmente quelli che non dispongono di grandi imprese a livello di *prime contractors*. In questo quadro una politica che favorisse una redistribuzione significativa del lavoro - una proposta è di fissare una percentuale non inferiore al 30% - e delle risorse dai *prime contractors* verso i *sub-contractors*, cioè verso le medie e piccole imprese, oltre ad agevolare il coinvolgimento e la crescita di questo settore e a favorire una maggiore concorrenza, permetterebbe ai paesi che non dispongono di grandi complessi industriali di svolgere un ruolo nel panorama industriale europeo.

Nonostante l'attivismo abbia caratterizzato l'azione della Commissione nel campo della riorganizzazione dell'industria militare della difesa, sono numerosi i dubbi che permangono sulla sua capacità di far progredire tempestivamente tale processo. Essendo il mercato europeo della difesa segmentato su più livelli (quello comunitario per i prodotti duali e per una limitatissima parte di quelli militari, quello dei sei paesi Loi per i prodotti militari, quello dei quattro paesi Occar per i programmi comuni di approvvigionamento), esso esula quasi completamente dalla sfera di competenza della Commissione. I poteri di cui la Commissione è de-

stinataria nel primo pilastro sono circoscritti ai prodotti duali perché la maggior parte di quelli militari rimangono all'interno della competenza degli Stati nazionali (art. 296 CE). Nel secondo pilastro, invece, la competenza della Commissione è fortemente limitata a favore di un più ampio potere decisionale del Consiglio e quindi degli Stati membri che mostrano ancora una certa ritrosia ad affidare responsabilità ad un organismo sovranazionale in un campo come quello della difesa che costituisce il cuore della sovranità nazionale.

Se da un lato può essere comprensibile la diffidenza di alcuni Stati membri ad affidare la riorganizzazione del mercato europeo della difesa ad un organo sovranazionale quale la Commissione, dall'altro non si può certo dire che risultati più incoraggianti e concreti siano stati ottenuti dagli organi operanti sotto il controllo diretto del Consiglio.

Dopo sei anni di attività, infatti, il bilancio dei lavori del Polarm non può essere ritenuto particolarmente significativo. Pur svolgendo il ruolo di foro di discussione a livello dell'Unione, il Polarm non è stato in condizione di produrre risultati di una qualche concretezza, soprattutto per la mancanza di una comune determinazione politica degli Stati membri. È in questo contesto che si sono sviluppate iniziative al di fuori del quadro dell'Unione che hanno portato a risultati di maggiore efficacia.

Allo stato attuale è dunque evidente il tentativo di mutuare nel quadro dell'Unione soluzioni e iniziative sviluppatesi nei quadri intergovernativi ristretti (nello specifico Occar e Accordo Quadro). Diventa allora 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 secondo la logica delle cooperazioni rafforzate, ma che, così come sono, non potranno diventarlo senza introdurre alcuni radicali cambiamenti.

Parte II

Le iniziative a livello intergovernativo

Il dibattito sulla prospettiva di creazione di un mercato europeo dell'industria della difesa si è sviluppato, soprattutto negli ultimi anni, come conseguenza del rilancio dell'identità europea di sicurezza e di difesa. La disponibilità di efficaci capacità militari europee non può infatti prescindere da una consolidata e competitiva base industriale della difesa, in grado di sviluppare e di sostenere, nel corso della loro vita operativa, capacità tecnologicamente avanzate.

È stato evidenziato come le iniziative della Commissione e le discussioni in seno al Polarm, sebbene significative perché intraprese nell'ambito dell'Unione Europea, non abbiano portato ad alcun contributo concreto in questo senso. Gli sforzi di alcuni Stati europei di pervenire ad una riorganizzazione dell'industria militare europea si sono pertanto concentrati prevalentemente al di fuori della struttura comunitaria ed hanno riguardato sia il lato della domanda sia il lato dell'offerta. Negli ultimi anni, tuttavia, il processo di consolidamento dell'offerta è progredito in maniera più significativa rispetto a quello della domanda. La scarsa coerenza tra i due piani ha provocato uno sfasamento che dovrebbe essere risolto al più presto poiché l'integrazione del mercato europeo della difesa è un processo che "si muove su due gambe dove al passo in avanti compiuto dall'offerta ne deve corrispondere uno della domanda".

1. L'evoluzione della domanda

Il mercato della difesa presenta delle specificità che lo discostano alquanto dalle logiche che governano i mercati puramente concorrenziali. Solamente negli ultimi anni, in seguito alla forte contrazione della domanda di armamenti provocata dalla fine della guerra fredda, le industrie della difesa, sia in Europa che negli Stati Uniti, hanno cominciato ad adattarsi alle logiche dell'economia di mercato. In Europa questo ha significato dapprima la costruzione di "campioni nazionali" all'interno di ogni paese e poi la creazione di società transnazionali, ciascuna specializzata in singoli segmenti di *business*. Sul fronte della ristrutturazione della domanda, per contro, si registra in Europa un sensibile ritardo dovuto alle ritrosie dei governi ad armonizzare le loro pianificazioni di difesa, percepite come elemento portante della loro sicurezza nazionale. La concentrazione industriale europea e la globalizzazione dei mercati imporrebbero invece una accelerazione del processo di adeguamento della domanda sul fronte quantitativo, ma soprattutto qualitativo. Gli ostacoli che si frappongono a una domanda europea strutturata in modo più unitario ed omogeneo sono molteplici e sono da ricollegarsi soprattutto alla diversità delle esigenze strategiche nazionali, alla marcata disomogeneità delle risorse e al fatto che le politiche di acquisizione nazionali dipendono in buona misura da considerazioni politiche e strategiche più che da considerazioni economiche.

Nonostante le numerose difficoltà presenti nel processo di ristrutturazione della domanda, non si deve dimenticare che i fattori che spingono verso tale razionalizzazione e verso una maggiore cooperazione tra i governi sono altrettanto pressanti. In favore di una maggiore collaborazione nel settore, possono essere individuati motivi economici, industriali e politici. I motivi economici, innanzitutto, sono legati alla limitazione dei budget nazionali della difesa, alla sempre maggiore sofisticatezza degli armamenti e al conseguente bisogno di spendere i

fondi esistenti in modo più efficace ed efficiente. In secondo luogo, la ricerca di una migliore efficienza industriale è necessaria per consentire una crescente competitività nei confronti dei colossi industriali americani. L'introduzione di materiale d'armamento comune ai diversi paesi, infatti, agevolerebbe la creazione di poli produttivi specializzati, favorendo in questo modo il processo di razionalizzazione dell'offerta ed accrescendo enormemente la competitività complessiva dell'industria europea, oltre ai benefici operativi derivanti da una forte interoperabilità. I motivi politici, infine, richiamano l'esigenza di diminuire il divario sempre crescente con gli Stati Uniti e la volontà di costruire una vera Europa della difesa in grado, nel lungo periodo, di condurre autonomamente operazioni di gestione di crisi fuori area.

La razionalizzazione del lato della domanda, pertanto, dovrebbe riguardare essenzialmente l'omogeneizzazione di tre elementi: la pianificazione di difesa, la formulazione dei requisiti operativi e le politiche di acquisizione sia a livello di programmi che di procedure, sostenute da una forte attività di ricerca e di sviluppo comune. In questo quadro la creazione di una Agenzia Europea degli Armamenti rappresenta un obiettivo importante, ancorché allo stato attuale non siano ancora maturate le condizioni per una sua concretizzazione. Il percorso che è stato avviato è ancora incompleto, ma risponde alla logica della gradualità e della prudenza che è cruciale in un settore delicato come quello dell'industria della difesa.

1.1 Il Western European Armaments Group (Weag)

Il Weag ha svolto nel corso di tutti gli anni novanta la funzione di foro di discussione per le tematiche concernenti la collaborazione europea nel settore degli armamenti. Costituito inizialmente nel 1992 dai tredici paesi europei membri della Nato, l'organizzazione adesso comprende diciannove membri e, tra i suoi obiettivi, si propone di: accrescere la standardizzazione e l'interoperabilità degli armamenti, facilitando così la cooperazione in campo logistico ed addestrativo; assicurare il mantenimento e il graduale sviluppo di una valida base industriale e tecnologica nel settore degli armamenti; e, infine, consentire un uso più efficace dei fondi destinati alla ricerca, allo sviluppo ed agli approvvigionamenti militari.

Per quanto concerne la struttura operativa, la Presidenza di turno (l'ultimo biennio è stato presieduto dall'Italia) viene supportata dal Segretariato degli Armamenti, da uno Staff Group e dall'Edig in rappresentanza del mondo industriale. L'attività tecnico-operativa vera e propria viene invece sviluppata attraverso tre Commissioni, dette Panels, che rappresentano gli organi deliberanti. Dal 1996, inoltre, è stato creato il Western European Armaments Organisation (Weao) come organismo sussidiario dell'Ueo con il compito di gestire progetti di ricerca sulla difesa. Pur trattandosi in sostanza di una cellula di ricerca incaricata di sostenere il Weag nelle attività di R&T, il Weao non possiede una vera e propria struttura cui attribuire un largo spettro di responsabilità e capacità operative e, soprattutto, è risultato limitato nella sua azione dal fatto che i governi gli hanno attribuito solamente la gestione di programmi di minore importanza.

Nel complesso il bilancio dell'attività del Weag non è, dopo dieci anni di operatività, particolarmente incoraggiante. Oltre a costituire un foro per la discussione di armamenti e tematiche legate al mercato della difesa, infatti, il Weag non è riuscito ad affermarsi come struttura comune per lo sviluppo e l'acquisizione degli armamenti a livello europeo, permettendo di trattare in modo unitario le problematiche della definizione delle norme, dei mezzi di sostegno logistico e dei mezzi di produzione⁵.

⁵ Uno dei programmi più significativi tra quelli gestiti attualmente dal Weag è l'Euclid, un programma che, tuttavia, riguarda solamente la ricerca tecnologica di base.

Dopo anni di attività, dunque, è stato conseguito il minimo risultato possibile: l'attività di *procurement* comune è limitata a progetti minori ed il Weag si è di fatto trasformato in un foro di discussione per non escludere i paesi Nato non membri dell'Unione. Le cause di questo sostanziale fallimento del Weag sono principalmente legate al numero elevato di membri, alla loro eterogeneità e alla ritrosia degli Stati a mettere in comune informazioni e capacità legate alla sfera della difesa. Guardando in prospettiva, si può ipotizzare una evoluzione del Weag simile a quella già intrapresa dall'Ueo con un trasferimento delle sue funzioni e delle sue strutture nel quadro dell'Unione.

1.2 L'Organismo congiunto per la cooperazione in materia di armamenti (Occar)

Le debolezze ed i limiti insiti nella struttura del Weag hanno spinto i paesi più coinvolti nell'industria europea della difesa a dar vita ad una organizzazione meno numerosa ed eterogenea che fosse in grado di realizzare programmi comuni di armamenti, migliorando l'efficacia della gestione dei progetti di cooperazione in termini di costo, tempi e prestazioni. Nel 1991, in una dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht, i paesi dell'Ueo avevano dichiarato la volontà di esprimere proposte per una più forte cooperazione nel settore degli armamenti con l'intenzione di creare un Agenzia Europea degli Armamenti (Eaa)⁶. L'iniziativa, tuttavia, pur dando origine ad un Gruppo di Studio incaricato di esaminare le problematiche connesse alla sua creazione, non ha portato a risultati concreti per la mancanza di favorevoli condizioni politiche ed economiche. In particolare, le divergenze tra gli Stati erano legate alla contrapposizione di interessi tra i paesi che disponevano di una industria competitiva ad ogni stadio del processo acquisitivo e i paesi che, invece, presentavano una industria più debole. Veniva pertanto avvertita da parte della prima categoria di Stati l'esigenza di una collaborazione più ristretta tra paesi che avessero simili caratteristiche nel settore degli armamenti e delle industrie della difesa. Non a caso l'Occar raggruppa i quattro paesi europei che rappresentano circa i $\frac{3}{4}$ della spesa europea per la difesa e l'80% delle spese europee di *procurement*. Sono proprio questi Stati, infatti, ad avere l'interesse maggiore a cooperare nell'ambito di una organizzazione più snella ed omogenea che sia in grado di tener conto delle esigenze di tutti i suoi membri e che tuteli il bisogno di segretezza che normalmente è richiesto quando si gestiscono questo tipo di programmi.

L'iniziativa di costituire un organismo congiunto per la cooperazione in materia di armamenti è di matrice franco-tedesca. Nel 1993, infatti, i Ministri della Difesa di Francia e Germania, preso atto dell'impossibilità di agire nel quadro del Weag, hanno deciso di avviare una iniziativa parallela con l'obiettivo di unificare le attività di supporto del proprio Corpo d'Armata congiunto e, più in generale, di migliorare il coordinamento dei programmi di cooperazione esistenti tra i due paesi. La fissazione dei principi ritenuti indispensabili per la razionalizzazione della cooperazione è avvenuta nella Dichiarazione di Baden Baden (7 dicembre 1995) dove Francia e Germania hanno confermato l'intenzione di proseguire sulla strada intrapresa.

L'Italia si è mostrata interessata, fin dall'inizio, alla costituenda struttura ed ha mantenuto stretti rapporti bilaterali sia con la Francia che con la Germania, in vista di un suo eventuale ingresso nell'organizzazione. Il 12 novembre 1996, infatti, Francia, Germania, Regno Unito e Italia hanno sottoscritto a Strasburgo l'Accordo Amministrativo per costituire l'Occar (Orga-

⁶ Cfr. Dichiarazione n. 30 dell'Ueo allegata al Trattato di Maastricht.

nisation conjointe de coopération en matière d'armement). Nel settembre 1998 l'accordo è stato inquadrato in una convenzione internazionale al fine di garantirgli uno status giuridico e metterlo in condizioni di operare più efficacemente nell'attività di *procurement*. Avendo acquisito personalità giuridica, dunque, l'Occar è dotato di capacità negoziale propria ed è abilitato a concludere accordi con altre organizzazioni internazionali e con governi, organizzazioni e istituzioni di Stati non membri⁷.

Gli obiettivi che l'Occar si prefigge sono molteplici e di diversa natura e sono elencati nell'art. 8 della Convenzione stessa:

- a) la gestione di programmi di cooperazione attuali e futuri;
- b) la gestione di programmi nazionali degli Stati membri che le siano assegnati;
- c) l'elaborazione di specifiche tecniche comuni per lo sviluppo e l'acquisizione di sistemi definiti congiuntamente;
- d) il coordinamento e la pianificazione di attività congiunte di ricerca;
- e) il coordinamento delle scelte nazionali relative alla base industriale ed alle tecnologie comuni;
- f) il coordinamento sia degli investimenti di capitale sia dell'uso dei centri di sperimentazione.

Per svolgere le proprie funzioni l'Occar si articola su due differenti livelli di responsabilità: uno decisionale ed uno esecutivo.

Il livello decisionale ha al proprio vertice un Consiglio di Sorveglianza (CdS) di cui fanno parte i Direttori nazionali degli armamenti dei quattro paesi su delega dei rispettivi Ministri della Difesa. Il CdS, in base all'art. 18 della Convenzione, decide all'unanimità anche se sono previste delle eccezioni che ammettono la possibilità di un voto a maggioranza qualificata in taluni casi specifici⁸. Gli altri organi che compongono il livello decisionale sono il Comitato per le attività future e la politica, i Comitati di programma e il Comitato finanziario che gestisce due budget distinti: uno generale-amministrativo ed uno operativo dove ogni singola nazione contribuisce in base alla partecipazione ai diversi programmi gestiti dall'organizzazione.

Il livello esecutivo, invece, è costituito dall'Amministrazione esecutiva (EA) che si compone, a sua volta, di un Ufficio centrale e delle Divisioni di programma. L'Ufficio centrale, situato a Bonn, ha principalmente il compito di assicurare la direzione, il coordinamento e la gestione delle risorse a favore delle Divisioni di Programma che dipendono direttamente dal Direttore dell'EA e corrispondono al numero dei programmi gestiti dall'organizzazione.

Il contributo più significativo che l'Occar è riuscito a fornire nel quadro della riorganizzazione delle capacità militari europee va individuato proprio in quei principi di Baden Baden definiti nel quadro franco-tedesco. Tali principi, infatti, si iscrivono in una logica di rottura rispetto alle pratiche esistenti e si rivelano come indispensabili per la razionalizzazione della cooperazione tra gli Stati nell'attività di *procurement*. Più nello specifico i quattro Stati si sono proposti:

- il conseguimento del miglior rapporto costo-efficacia nella gestione dei programmi;
- l'armonizzazione dei requisiti militari e degli investimenti nella ricerca e tecnologia;
- la realizzazione di una base industriale competitiva;
- l'abbandono del principio del *juste retour*;
- l'apertura alla partecipazione di altri paesi.

⁷ Vedi art. 38 della Convenzione sull'istituzione dell'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (Occar).

⁸ Vedi Allegato IV della Convenzione Occar.

L'aspetto fondamentale che identifica il nuovo organismo risiede pertanto nella stesura, da parte dei fondatori, dei suddetti principi che dovrebbero regolamentare la cooperazione in materia di armamenti nelle fasi di individuazione dei programmi, pianificazione del futuro ed acquisizione.

La cooperazione tra Stati in materia di armamenti si attua, innanzitutto, tramite l'individuazione dei programmi ed il conseguimento del migliore rapporto costo-efficacia nella loro gestione. Tale obiettivo deve essere realizzato attraverso la razionalizzazione e l'integrazione dei complessi industriali a livello '*prime contractors*' in complessi sovranazionali.

Per quanto concerne la pianificazione del futuro è previsto che essa si rivolga essenzialmente ad armonizzare i requisiti militari di medio-lungo termine, includendo la politica degli investimenti comuni nel settore della ricerca tecnologica. Riguardo l'aspetto dell'armonizzazione dei requisiti militari, tuttavia, non si può non rilevare come questa funzione sia principalmente investita negli organi operativi e pertanto risulti alquanto estranea rispetto alle funzionalità di una organizzazione finalizzata soprattutto all'attività di *procurement*.

È stato convenuto, infine, che il processo di acquisizione tenda a valorizzare i poli di eccellenza delle industrie dei paesi partecipanti, favorendo così un miglioramento della base industriale e tecnologica europea. Tale miglioramento deve essere sviluppato mediante la ricerca delle complementarità industriali e tecnologiche, la trasparenza negli approvvigionamenti e l'applicazione del principio del '*juste retour*' dispiegato su un arco temporale e programmatico più ampio ('*global balance*'). L'aspetto più innovativo dell'Occar, infatti, risiede proprio nella volontà di ricercare il miglior rapporto costo-efficacia tramite la rinuncia ad una rigorosa applicazione del principio del '*juste retour*' in favore di quello dell'*open competition*. Questo ultimo principio, tuttavia, è stato attenuato da quello del cosiddetto *global balance* secondo il quale ogni Stato deve ricevere un volume di commesse corrispondente all'incirca al suo contributo finanziario nell'arco di più anni. In questo senso il principio del *global balance* costituisce una formula più efficiente rispetto a quello del *juste retour* che prevede, invece, nell'ambito di ogni singolo programma, un numero di commesse pari al contributo finanziario dello Stato. Tale attenuazione del principio dell'*open competition* è contenuta nell'allegato III (disposizioni transitorie) della Convenzione in cui si stabilisce che, qualora durante il triennio che segue l'entrata in vigore della Convenzione l'industria di uno Stato membro riceva un volume di commesse inferiore al 66% del suo contributo finanziario (sia nei confronti di un programma, sia per una certa fase o per un certo componente di un programma), o qualora venga individuato uno squilibrio globale superiore al 4% in relazione all'insieme dei programmi, il CdS interverrà in modo appropriato per ricostituire un equilibrio. Le disposizioni finali, pertanto, individuano un obbligo di intervento per il CdS nel caso in cui si verifichi uno squilibrio del principio di *global balance* nella gestione dei programmi.

Deve essere tuttavia precisato che questo tipo di regolamentazione transitoria, insieme a tutti gli altri principi, verrà applicata solamente ai nuovi programmi gestiti dall'Occar e non a quelli 'ereditati' dalle precedenti gestioni bilaterali. I programmi attualmente affidati alla gestione dell'Occar sono:

1. Fsaf, la famiglia di missili superficie-aria italo-francese;
2. Cobra, il radar contro batteria britannico-franco-tedesco;
3. Gtk/Mrav, il veicolo ruotato blindato multiruolo britannico-tedesco-olandese;
4. Tiger, l'elicottero da combattimento franco-tedesco;
5. Hot/Milan, il sistema d'arma anticarro franco-tedesco;
6. Roland, il sistema missilistico terra-aria franco-tedesco.

Questi programmi, tuttavia, non sono stati gestiti dall'Occar fin dalle prime fasi, ma sono stati affidati in gestione all'organizzazione solamente in un momento successivo quando i programmi erano ormai in fase avanzata di sviluppo e/o produzione e la parte negoziale con le industrie già operante. I principi di *open competition* e di rinuncia al *juste retour* non sono stati pertanto applicati in questi casi. I nuovi contratti che prevedibilmente verranno assegnati sulla base del principio del *global balance* dovrebbero essere la fase 3 del Fsaf e il Gtk/Mrav. Dovrebbe, inoltre, essere affidato all'Occar il programma relativo al velivolo da trasporto strategico A400M: un caso importante sia dal punto di vista quantitativo - è prevista la costruzione di 180 velivoli⁹ - che da quello qualitativo in quanto costituirebbe il primo esempio di programma gestito dall'organizzazione sin dalle primissime fasi con la partecipazione di ben otto paesi.

I programmi Gtk/Mrav e A400M, infatti, si differenziano dagli altri poiché prevedono la partecipazione di paesi come Turchia, Belgio, Olanda, Portogallo, Spagna e Lussemburgo che non sono membri dell'Occar. L'art. 38 della Convenzione prevede espressamente la possibilità per Stati non membri dell'Occar di partecipare ad uno o più programmi gestiti dall'organizzazione¹⁰, dimostrando in questo modo la flessibilità, e al tempo stesso l'apertura verso l'esterno, dell'attività di *procurement*.

Dopo quattro anni dalla creazione è, forse, prematuro fare un bilancio dell'attività dell'Occar, in particolare riguardo l'efficacia nella gestione dei programmi comuni. Sebbene i suoi effetti si misureranno nel tempo, risulta tuttavia evidente come i principi fondatori ne facciano una iniziativa che si discosta profondamente da quella del Weag. Se nel lungo periodo i principi fondanti della Convenzione venissero completamente rispettati, l'Occar potrebbe costituire una agenzia di *procurement* efficace ed efficiente dove i contratti verrebbero assegnati sulla base della competitività delle industrie e all'insegna della trasparenza. Solamente a lungo termine, inoltre, si potrà valutare se l'Occar sarà in grado di sfruttare al meglio le sue competenze in materia di omogeneizzazione delle scelte nazionali relative alle tecnologie comuni e alla pianificazione coordinata delle attività congiunte di ricerca.

Se alcuni effetti saranno tangibili solamente a lungo termine, vi sono comunque aspetti molto positivi nell'attività dell'Occar che si possono intuire fin da ora. Ne sono stati individuati tre fondamentali: la flessibilità, l'introduzione di nuovi principi e il collegamento dei programmi gestiti con le missioni di Petersberg.

Per quanto riguarda il primo elemento, l'Occar si è costituita come una forma di cooperazione all'insegna della flessibilità. Sebbene l'organizzazione sia composta solamente da quattro membri fondatori, la gestione dei programmi è aperta alla partecipazione di altri Stati che ne accettino i principi e le regole di funzionamento. In questo modo le decisioni sul funzionamento generale dell'organizzazione sono assunte solamente dai quattro membri fondatori, rendendo di conseguenza più facile il raggiungimento dell'unanimità. Le decisioni riguardanti i singoli programmi, invece, sono assunte nell'ambito delle Divisioni di programma dove sono rappresentati gli Stati partecipanti.

⁹ Nell'ottobre 2001, in seguito ad una altalenante e complessa vicenda, l'Italia ha ritirato la propria adesione alla partecipazione del programma A400M. Nel luglio 2000 l'allora Ministro della Difesa Mattarella, con una lettera indirizzata al collega inglese Hoon, aveva assunto l'impegno politico di un ordine iniziale di sedici velivoli.

¹⁰ Se il CdS deve deliberare su di un programma a cui non partecipano tutti gli Stati membri dell'Occar, le decisioni sono assunte dai rappresentanti di quegli Stati membri che prendono parte al programma in questione (art. 15.2 Convenzione).

Venendo al secondo punto, l'abbandono del principio del *juste retour*, anche se mitigato dall'introduzione del *global balance*, costituisce una vera e propria rivoluzione copernicana, non solo perché permette la ricerca della soluzione industriale più competitiva e costo-efficace, ma anche perché rappresenta un segnale importante di fiducia e di integrazione tra gli Stati partecipanti. Oltretutto, se gli Stati saranno portati per ragioni politiche, economiche ed industriali ad affidare un sempre maggior numero di programmi comuni in gestione all'Occar sarà inevitabile un processo, seppur lento e graduale, di armonizzazione delle capacità operative nazionali nel campo della difesa.

Non va infine sottovalutato il collegamento tra alcuni programmi gestiti dall'Occar (quali, ad esempio, A400M e Fsaf) e le possibili missioni previste nell'ambito della Pescd per la Forza di reazione rapida dell'Unione Europea. Questi programmi, infatti, contribuiranno in maniera significativa ad aumentare le capacità di proiezione e di protezione delle forze europee in tutto lo spettro delle missioni di Petersberg.

Se è vero che solamente in futuro si capirà se l'Occar potrà costituire il nucleo precursore di una Agenzia europea degli armamenti (Aea), fin da ora non possono essere sottovalutate alcune problematiche presenti nella gestione dell'organizzazione.

Innanzitutto, bisognerà vedere come verrà assorbito il processo di allargamento ai nuovi membri che hanno fatto domanda, quali Spagna, Olanda e Belgio, o che hanno mostrato un forte interessamento quale la Svezia. Un ampliamento troppo rapido potrebbe introdurre difficoltà nei processi decisionali basati sul criterio dell'unanimità e portare ad una scarsa operatività come nel caso del Weag. Oltretutto alcuni dei principi fondanti su cui si basa l'organizzazione - quale la rinuncia al *juste retour* in favore del *global balance* - sarebbero certamente di più difficile applicazione in un quadro Occar allargato a paesi membri fortemente disomogenei in termini di capacità industriali per la difesa. D'altra parte, se l'Occar aspira davvero ad evolvere in una Aea, deve poter assorbire una dinamica di ampliamento verso paesi diversi per esigenze strategiche, livello di spesa militare, politiche di difesa e concentrazione di industrie.

In secondo luogo, l'Occar dipende essenzialmente dalla volontà politica dei membri fondatori che dovranno quindi accettare fino in fondo tutti i principi dell'organizzazione e dare attuazione a tutti gli obiettivi stabiliti dall'art. 8. Se l'Occar non sarà sorretta da questa forte volontà politica e da una crescente fiducia tra i partner, si rischia che le vengano affidati programmi di secondaria importanza. La gestione di programmi complessi, inoltre, implicherà inevitabilmente una revisione delle procedure di gestione da parte dell'organizzazione e un approfondimento delle sue capacità manageriali. In questo senso, è stato di recente affidato ad un *consultant* esterno uno studio di revisione della struttura organizzativa e gestionale dell'Occar.

Per quanto riguarda più specificamente il nostro paese si deve registrare una insufficiente consapevolezza della realtà di questa struttura e, di conseguenza, una generale sottovalutazione del suo potenziale di sviluppo e del ruolo crescente che essa avrà nel panorama del *procurement* europeo¹¹. D'altra parte l'Italia non è l'unico paese europeo in cui permane ancora un atteggiamento di sostanziale prudenza nell'attesa di capire come l'organizzazione sarà in grado di operare e di evolversi nel prossimo futuro. Paradossalmente, quindi, l'Occar si trova in una situazione ibrida dovendo svilupparsi ulteriormente per vincere le ultime diffidenze nazionali ad affidarle in gestione un maggior numero di programmi importanti, ma per far ciò ha bisogno che gli Stati siano disposti a concedere più fiducia e più risorse all'organizzazione stessa. Una crescente con-

¹¹ Un riflesso di questo clima generale di sottovalutazione dell'organizzazione si trova nella sottorappresentazione dell'Italia nelle strutture dell'Occar. Non esistendo infatti un meccanismo di reclutamento basato su quote nazionali, il nostro paese incontra spesso difficoltà a presentare candidati validi.

sapevolezza delle potenzialità dell'Occar ed una maggiore disponibilità ad affidarle il *procurement* di programmi comuni da parte di tutti i suoi membri agevolerebbe lo sviluppo dell'organizzazione e la sua possibile evoluzione in una Agenzia Europea degli Armamenti.

2. La ristrutturazione dell'offerta

La crescente competitività dei gruppi industriali americani sul mercato internazionale ed europeo, la volontà delle industrie europee di operare secondo le regole del mercato e la spinta derivante dalla costruzione di una politica comune di sicurezza e di difesa dell'UE sono i fattori alla base della ristrutturazione dell'offerta europea nel campo dell'industria della difesa.

Tra il 1993 e il 1997, infatti, a seguito della brusca contrazione della domanda internazionale legata alla fine della guerra fredda, il governo statunitense ha incoraggiato un forte processo di concentrazione che ha dato vita a quattro grandi società che, raccogliendo le 21 precedenti, sono in grado di controllare oltre il 40% del mercato mondiale dell'aerospazio e della difesa: Boeing, Lockheed Martin, Raytheon e Northrop Grumman. Al fine di poter competere o cooperare su un piano di maggiore equilibrio in ambito transatlantico, i paesi europei si sono trovati costretti ad accelerare il processo di ristrutturazione della loro industria. A spingere in questa direzione vi è non solo la costruzione della Pescd, ma anche un problema di risorse. Di fronte all'impossibilità di far fronte al costo sempre più elevato dei sofisticati sistemi d'arma, i paesi europei si sono resi conto di non essere più in grado di sostenere da soli e con bilanci della difesa limitati i relativi costi di sviluppo, di garantire sufficienti volumi di produzione e di padroneggiarne i sempre più complessi contenuti tecnologici.

Nel complesso, dunque, le industrie della difesa europee e i governi hanno compreso l'improrogabile necessità di cambiamenti sostanziali nell'organizzazione industriale allo scopo di ottimizzare la produzione, aumentare le serie da produrre e condividere i sempre più elevati costi di sviluppo. Ne sono derivate due strategie principali: da un lato una politica di profonda ristrutturazione, che ha drasticamente ridotto il numero degli addetti, ma che ha consentito di concentrare gli sforzi nelle aree di eccellenza mantenendo così la competitività, dall'altro lato la ricerca di alleanze strutturali a livello sovranazionale con altre industrie di analoga specializzazione e di simile livello di produzione.

La strada della collaborazione a livello governativo e industriale è stata seguita dall'Europa nell'ultimo ventennio, ma questa cooperazione ha quasi esclusivamente assunto, fino alla fine del 1997, la forma di programmi intergovernativi che, a loro volta, sono stati affidati alle rispettive industrie nazionali, favorendo la costituzione dei cosiddetti "campioni nazionali" nei diversi paesi europei (Finmeccanica in Italia, Dasa in Germania, Aerospatiale-Matra in Francia, Bae Systems in Gran Bretagna) e il loro successivo rafforzamento attraverso la partecipazione o l'acquisizione di imprese di altri Stati (Saab da parte di Bae e Casa da parte di Dasa).

La maggior parte dei nuovi programmi (Fsaf, Efa, Horizon, EH101, NH90) ha cominciato ad essere realizzata in collaborazione tra singole industrie nazionali. Questo approccio, tuttavia, mostrava un limite intrinseco nell'esigenza di ciascun paese di salvaguardare la propria industria assicurando a ciascuna di esse un *work-share* corrispondente al contributo finanziario al programma. Le *joint ventures* costituite per ciascun programma erano oltretutto strettamente controllate dalle 'partner companies' con conseguenti inefficienze gestionali. Il passo successivo, quindi, è stata la creazione di società transnazionali, realizzate attraverso processi di fusione industriale e alleanze settoriali specializzate in singoli segmenti di business: l'elettronica per la difesa (Ams tra Finmeccanica Alenia Difesa e GEC-Marconi Electronic

Systems), la missilistica (Mbd-Matra Bae Dynamics), l'elicotteristica (AgustaWestland e Eurocopter) e lo spazio (Astrium tra Matra Marconi Space e Dasa).

Nel corso del 1998, inoltre, si è fatta strada tra i governi ed alcune imprese l'ipotesi di poter superare di slancio il forte ritardo accumulato nel processo di concentrazione e razionalizzazione del settore della difesa rispetto all'industria statunitense. La risposta europea alla sfida americana si è concretizzata nella definitiva gerarchizzazione della struttura del mercato europeo della difesa attraverso la costituzione di due grandi gruppi nel settore missilistico e in quello aeronautico. Nel gennaio 1999 l'inglese British Aerospace ha rilevato dalla Gec la Marconi Electronic Systems, dando vita alla Bae Systems, e a ottobre Aerospaziale Matra e Dasa hanno deciso di concentrarsi dando vita al gruppo franco-tedesco European Aeronautic Defence Space (Eads), che a dicembre ha assorbito la spagnola Casa, arrivando a competere come dimensioni con il grande gruppo americano Boeing. Nel settore missilistico, invece, il 2001 ha visto la creazione del gruppo Mbda che unisce le aziende del settore di quattro paesi: Gran Bretagna (Bae Systems), Francia (Matra), Germania (Dasa) e Italia (Ams). Il gruppo rappresenta il secondo attore mondiale in grado di cooperare e competere su un piano di sostanziale parità con il colosso americano Raytheon.

La creazione di queste società transnazionali (Tdcs), sebbene abbia permesso all'industria europea di raggiungere in alcuni settori un livello di concentrazione paragonabile a quello realizzato negli Stati Uniti, ha tuttavia innescato una serie di problematiche che le industrie d'oltreoceano non hanno incontrato perché soggette ad un quadro unitario di regole. Nate per migliorare l'efficienza dell'industria della difesa ed essere più competitive rispetto ai concorrenti americani, le Tdcs si sono trovate e si trovano tuttora nell'impossibilità di perseguire al meglio gli obiettivi per i quali erano state create. Non essendo soggette a regole e procedure comuni e non operando in un regime di mercato unico, le difficoltà a cui le Tdcs devono far fronte sono duplici: sul piano gestionale sono sottomesse alle differenti procedure nazionali, mentre sul piano produttivo, anche se viene premiata l'eccellenza nelle scelte produttive, le autorizzazioni alle esportazioni, spesso lente e burocraticamente difficili da ottenere in alcuni casi, riducono significativamente i benefici e i risparmi complessivi.

Nonostante il fenomeno della concentrazione industriale sia sicuramente positivo dal punto di vista industriale perché permette il contenimento dei costi, una maggiore efficienza ed una crescente competitività, dal punto di vista dei governi, tuttavia, esso può creare significativi problemi perché allenta il controllo governativo sulle scelte strategiche di gruppi divenuti ora transnazionali. Di conseguenza, per cercare di incanalare il fenomeno della concentrazione industriale, i sei paesi più interessati - circa il 90% delle industrie coinvolte nelle Tdcs sono britanniche, tedesche, francesi, italiane, spagnole e svedesi - hanno deciso di stabilire delle misure comuni per facilitare la ristrutturazione dell'industria europea per la difesa.

2.1 L'Accordo Quadro (Loi)

La strada che porta alla firma della Lettera di intenti (Loi) ha inizio con la dichiarazione congiunta dei tre Primi Ministri francese, tedesco e inglese del 9 dicembre 1997 che, per la prima volta, ha convenuto sull'urgenza di procedere ad una ristrutturazione delle industrie del settore aerospaziale e dell'elettronica della difesa¹². In particolare, i Capi di Governo, a cui si

¹² Cfr. Fr/UK/Ge *Joint Statement on the restructuring of the European defence aerospace and electronics industry*, 9 December 1997.

sono successivamente associati quelli di Italia e Spagna nell'aprile del 1998¹³, si sono impegnati a sostenere quelle necessarie iniziative a livello nazionale che favorissero la ristrutturazione dell'industria militare. In questo modo l'Europa ha dichiarato per la prima volta, al più alto livello politico, non solo la comune volontà di rafforzare il processo di razionalizzazione dell'industria della difesa in corso, ma anche la necessità di procedere all'individuazione di requisiti e procedure comuni in grado di capitalizzare i benefici derivanti dalle concentrazioni.

Tale volontà è stata confermata ed approfondita nel luglio 1998 con la firma della Lettera di Intenti¹⁴ da parte dei sei paesi che detengono la parte più consistente dell'industria europea degli armamenti: Francia, Regno Unito, Germania, Italia, Spagna e Svezia. La dichiarazione ha la finalità di individuare le misure da adottare per integrare i rispettivi mercati della difesa, cercando di superare gli ostacoli derivanti dal differente regime giuridico delle attività militari e civili in ambito europeo. A questo scopo i Ministri della Difesa hanno conferito ad un Comitato esecutivo, composto da alti funzionari dei rispettivi dicasteri, l'incarico di costituire sei gruppi di lavoro con l'obiettivo di studiare le problematiche e formulare delle soluzioni possibili nelle seguenti sei aree: sicurezza di approvvigionamento, procedure di esportazione, sicurezza delle informazioni, ricerca e tecnologia, trattamento delle informazioni tecniche ed armonizzazione dei requisiti militari. L'iniziativa, in questo modo, risulta focalizzata innanzitutto sulla riforma del lato dell'offerta, anche se include alcune previsioni riguardanti l'armonizzazione dei requisiti militari.

Sulla base dei rapporti elaborati dai sei comitati nel luglio del 1999, il Comitato Esecutivo ha prodotto un documento finale che è stato firmato dai Ministri della Difesa il 27 luglio 2000 ed ha preso il nome di 'Accordo Quadro concernente le misure per facilitare la ristrutturazione ed il funzionamento dell'industria europea della difesa'. L'Accordo Quadro (AQ), tuttavia, per divenire concretamente valido, necessita dell'approvazione dei cosiddetti Implementing Arrangements (IA) che costituiscono gli strumenti applicativi senza i quali l'Accordo rimarrebbe non operativo.

L'AQ è diviso in sei sezioni che corrispondono alle sei aree di azione stabilite dalla Loi:

- 1) Sicurezza degli approvvigionamenti, per garantire ai governi dei paesi interessati l'approvvigionamento di quanto necessario per assolvere i propri impegni nel settore della difesa e sicurezza, soprattutto in caso di emergenze, crisi o guerre, anche nella prospettiva che si raggiunga la razionalizzazione delle strutture produttive a livello sovranazionale. Per ottenere questi risultati gli Stati dovranno necessariamente accettare il principio dell'interdipendenza reciproca, la possibilità di abbandonare la capacità industriale in alcuni settori, l'eventuale trasferimento sul territorio di un altro paese firmatario di attività strategiche e infine la possibilità di pervenire alla libera circolazione di materiali e sistemi per la difesa.
- 2) Procedure di esportazione, per assicurare una gestione comune delle esportazioni dei prodotti derivati da programmi di collaborazione intergovernativa o industriale.
- 3) Sicurezza delle informazioni classificate, per tutelare la riservatezza delle informazioni soprattutto con riferimento alla formazione delle Tdcs e alla necessità che le singole unità produttive nazionali possano più agevolmente scambiarsi informazioni, senza porre inutili restrizioni al processo produttivo.

¹³ Cfr. Fr/Ge/Uk/It/Sp *Joint Draft Statement on restructuring of the defence industry*, 20 April 1998.

¹⁴ Cfr. Fr/Ge/Sp/It/Uk/Sw *Letter of Intent concerning measures to facilitate the restructuring of European Defence Industry*, 6 July 1998.

- 4) Ricerca e tecnologia, per incrementare l'armonizzazione dei programmi e lo scambio di informazioni sulle attività in atto, in modo da evitare duplicazioni.
- 5) Trattamento delle informazioni tecniche, per salvaguardare i diritti di proprietà intellettuale e allo stesso tempo evitare che le restrizioni sulla divulgazione e sull'uso delle informazioni stesse possano influire negativamente sullo sviluppo delle attività della società transnazionale.
- 6) Armonizzazione dei requisiti militari, per cercare di definire caratteristiche il più possibile omogenee dei futuri equipaggiamenti, permettendo così all'industria di ridurre i costi di progettazione, sviluppo e industrializzazione dei materiali e di aumentare le serie prodotte.

Le aree di maggiore interesse ed innovazione, come si intuisce dalla priorità non casuale nell'elenco, sono quelle che riguardano la sicurezza degli approvvigionamenti e le procedure di trasferimento ed esportazione. Verranno dunque analizzate più in dettaglio le disposizioni riguardanti queste due aree che sono state oggetto di studio ed approfondimento rispettivamente da parte dei sotto-comitati 1 e 2.

1) La sicurezza degli approvvigionamenti

Il fenomeno di concentrazione transnazionale dell'industria europea della difesa e la conseguente creazione di società transnazionali ha sostanzialmente sollecitato i governi a trovare strumenti correttivi in grado di tutelare la sicurezza nazionale degli approvvigionamenti. Il fatto che gli stabilimenti produttivi siano dislocati in diversi paesi fa sì che i singoli governi non siano più in grado di controllare l'intero processo di produzione di determinati armamenti. Ogni Stato, infatti, per garantire la propria sicurezza degli approvvigionamenti dispone di mezzi di pressione diretti od indiretti nei confronti delle proprie industrie, ma non nei confronti di quelle di altri paesi. Qualora, dunque, una Tdc decida una operazione che possa compromettere la sicurezza degli approvvigionamenti di uno Stato, gli altri Stati si impegnano ad utilizzare i propri strumenti di pressione verso le loro industrie. Ogni paese, infatti, controlla indirettamente tutto il complesso industriale, ma non necessariamente detiene un controllo nei confronti di quelle industrie che possono rivelarsi indispensabili in determinate circostanze, quali, per esempio, una situazione di emergenza, crisi o conflitto armato.

L'abbandono della capacità industriale di esclusiva competenza nazionale e l'insorgere di una dipendenza reciproca per gli approvvigionamenti ha portato gli Stati a voler stabilire 'misure idonee ad ottenere la sicurezza degli approvvigionamenti a reciproco vantaggio di tutte le Parti, nonché una corretta ed efficace distribuzione e mantenimento dei beni, delle attività e delle competenze strategicamente importanti'¹⁵. Non essendo previste né normative europee né nazionali che regolino la sicurezza degli approvvigionamenti nel caso di creazione di società transnazionali, è stata percorsa la strada dei codici di autoregolamentazione attraverso i quali le industrie di ciascun paese, aderendovi su base volontaria, si impegnano a:

- attraverso il Codice di Comportamento, informare il proprio governo sull'eventuale intento di istituire una Tdc o qualsiasi altro cambiamento significativo, quali il passaggio sotto il controllo straniero (sia esso diretto od indiretto), la rilocalizzazione o l'abbandono di una parte o di tutte le attività strategiche fondamentali;
- attraverso il Codice di Condotta, accettare un sistema di individuazione delle commesse prioritarie per far fronte ad eventuali esigenze urgenti.

¹⁵ Vedi art. 4 dell'Accordo Quadro.

In sostanza, in entrambi i casi, si tratta di impegni volontari che le imprese sottoscrivono nei confronti dei rispettivi governi. La forma di tali impegni può variare da paese a paese per tener conto delle diverse realtà ed esigenze. In alcuni casi, come in quello italiano, si tratterà di una dichiarazione unilaterale con la quale l'industria si impegna formalmente nei confronti del Ministero della Difesa. In altri casi verrà siglato un accordo bilaterale tra il Ministero della Difesa e le singole industrie o l'associazione delle industrie a nome di tutta la categoria .

I doveri di consultazione e di informazione che le industrie sono chiamate ad assumere nei confronti dei rispettivi governi, come stabilito dall'AQ, possono essere considerati come il prezzo da pagare per convincere gli esecutivi ad accettare l'interdipendenza per la produzione di materiali di armamento e per quanto riguarda il supporto logistico.

Resta, però, qualche dubbio sull'interpretazione estensiva che alcuni paesi hanno dato in merito agli obblighi di informazione da parte dell'industria. Quanto previsto dall'AQ ha trovato un certo allargamento nell'Implementing Arrangement (anche se, in parte, è stato inevitabile al fine di concretizzare gli impegni). Ma è attraverso i due strumenti previsti dall'IA che, essendo gli stessi definiti a livello nazionale, alcuni paesi sembrano aver voluto rafforzare tali impegni. In particolare, per quanto riguarda il Codice di Comportamento, la sua estensione a qualsiasi impresa (anche se su base volontaria) e a qualsiasi cambiamento nella sua attività, sembrano in qualche modo travalicare i confini dell'AQ, il cui obiettivo era quello di riempire il vuoto giuridico in cui operano le Tdcs. Se, infatti, un'impresa resta "nazionale" non dovrebbe essere l'AQ lo strumento giuridico per controllarla, nemmeno nel caso questa impresa possa essere venduta ad un gruppo estero (cosa, per l'altro, che è già avvenuto e avviene anche ora). L'area "grigia" da regolamentare è, invece, quella della formazione di gruppi transnazionali europei. Anche sul piano operativo questa estensione prefigura un notevole aggravio nella raccolta e nello scambio di informazioni fra i governi col rischio di appesantire l'indispensabile processo di razionalizzazione dell'industria europea della difesa.

2) Le procedure di trasferimento e di esportazione

Sempre più numerosi sistemi d'arma vengono prodotti tramite la cooperazione di più industrie di diversa nazionalità o da un singolo gruppo industriale che possiede stabilimenti di produzione in paesi differenti. Di conseguenza, il buon funzionamento delle Tdcs e dei programmi di armamento svolti in cooperazione è incompatibile con l'esistenza di diversi regimi nazionali di esportazione. Il trasferimento di qualsiasi tipo di prodotto militare, sia che si tratti di un pezzo ancora da assemblare o di un prodotto finito, è infatti soggetto alle complesse procedure nazionali di esportazione di beni militari. La mancanza di armonizzazione di tali procedure costituisce un forte elemento di debolezza per l'industria della difesa europea.

Allo scopo di diminuire tale svantaggio a cui sono sottoposte le industrie europee della difesa, l'AQ propone l'uso di uno strumento innovativo: la Licenza Globale di Progetto (Lgp). La Lgp costituisce l'autorizzazione necessaria per permettere automaticamente 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 tra i sei paesi firmatari dell'Accordo, 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. In entrambi i casi la Lgp ha l'effetto di eliminare la necessità di autorizzazioni specifiche per la durata e le destinazioni previste dalla Licenza stessa. La Licenza Globale di Progetto rappresenta la vera grande novità introdotta dall'AQ e si applica non solo nel caso di programmi di armamento in cooperazione, ma anche nel caso di società transnazionali. In base all'art. 14 AQ, infatti, quando le Tdcs realizzano un programma sul territorio

di due o più paesi, esse possono chiedere alle loro autorità nazionali competenti il rilascio di una Lgp. Non è stato tuttavia possibile, per oggettive diversità normative esistenti nei sei paesi, introdurre un modulo unico per la Lgp. Resta, però, come dato negativo, il fatto che non si sia potuto concordare nemmeno una parte comune del modulo, a cui ogni paese avrebbe potuto aggiungere eventuali altri elementi di informazione ritenuti necessari a livello nazionale. Il formato, quindi, rimane nazionale anche se sono stati stabiliti gli elementi essenziali che vi devono comparire: il nome dell'industria produttrice richiedente, i nomi delle industrie partner ed eventualmente dei sub-contraenti che eseguono il trasferimento di componenti, il nome del programma e, infine, la lista delle parti classificate come militari. Oltre a queste informazioni basilari, spetta ad ogni paese richiedere tutti gli altri dati che ritenga necessari per l'approvazione nazionale della Lgp¹⁶. La Lgp, infatti, viene approvata concordemente con le procedure nazionali del paese in cui l'industria richiedente è situata anche se è poi compito di ciascun paese informare tutti i partner circa la sua concessione.

Inizialmente la Lgp non consente l'esportazione di beni militari e tecnologie al di fuori del territorio dei paesi partecipanti, ma è previsto che le industrie possano richiedere ai rispettivi governi il permesso di esportare il prodotto militare a paesi terzi. Il governo interessato deve, in questo caso, consultare gli altri partner che prendono parte al programma comune per concordare, in forma confidenziale, una lista di destinazioni consentite. Ciò implica la rinuncia da parte dei governi non direttamente esportatori del controllo *case by case* sulle esportazioni, sebbene permanga il controllo dei governi, ritenuto necessario per motivazioni commerciali e politico-strategiche, nella fase di individuazione dei paesi ritenuti idonei all'esportazione per quel determinato equipaggiamento.

In base all'art. 13 dell'AQ il consenso delle parti deve riguardare:

- le caratteristiche dell'equipaggiamento in esame;
- le destinazioni consentite;
- i riferimenti agli embarghi.

Nel contesto di queste tre caratteristiche generali contemplate dall'AQ, l'Implementing Arrangement specifica ulteriori aspetti, quali le garanzie che il paese esportatore deve ottenere dal paese cliente e l'eventuale indicazione di un limite alle quantità esportabili. Il consenso viene raggiunto tramite processi di consultazione che tengano conto delle politiche nazionali di controllo sulle esportazioni, dei principi espressi dal Codice di Condotta dell'UE, degli impegni internazionali assunti e degli interessi strategici di ciascun paese. I processi di consultazione avvengono sia tramite i canali amministrativi sia tramite incontri regolari o ad hoc. Ogni paese partecipante ad un programma di armamento in cooperazione informa gli altri partner circa le possibili destinazioni per le esportazioni e, se esistono divergenze nella scelta dei paesi destinatari, sono previste consultazioni tra i partner nel corso di appositi incontri. Nel caso in cui non sia possibile raggiungere un accordo sulle destinazioni neanche nel corso delle riunioni ad hoc, la questione viene deferita al più alto livello politico, cioè ai Ministri dei paesi coinvolti. Solamente nel caso in cui il disaccordo circa l'inclusione nella lista di un determinato paese persista, il paese terzo non potrà essere incluso poiché l'unanimità dei paesi partecipanti è una condizione essenziale per la stesura della lista¹⁷. Ogni Stato coinvolto in un programma di collaborazione intergovernativa o industriale, in questo modo, possiede un potere di veto sulle

¹⁶ È stato concordato tra i governi di stabilire in almeno tre anni la durata della Lgp.

¹⁷ L'Implementing Arrangement prevede anche ulteriori meccanismi di consultazione nel caso in cui una delle parti volesse aggiungere o togliere una destinazione consentita.

esportazioni verso paesi terzi. Una volta che l'accordo è stato raggiunto sulla base dei suddetti principi, la responsabilità di rilasciare un'autorizzazione all'esportazione per le destinazioni consentite spetta al paese nella cui giurisdizione rientra il contratto di esportazione.

L'obiettivo principale che si prefiggono i sei Stati dell'AQ è quello di cercare di fornire una soluzione giuridica alle problematiche sollevate nel mercato dell'industria europea della difesa dalla creazione di società transnazionali e dalla sempre crescente necessità di collaborazione nella realizzazione di sistemi d'arma sempre più sofisticati. Come risposta a questa crescente transnazionalizzazione i paesi che costituiscono il *core* della capacità industriale europea hanno proposto un tentativo di armonizzazione delle diverse politiche di armamenti nazionali e di individuazione di un quadro normativo unico in cui le nuove Tdcs possano operare. Per far fronte alla competizione dei giganti americani, le società transnazionali europee devono essere messe nella condizione di operare al massimo dell'efficienza e delle loro potenzialità. Per di più, non avendo il mercato europeo degli armamenti una dimensione sufficiente a sostenere le esigenze di produttività della base industriale europea della difesa, le esportazioni verso paesi terzi costituiscono un aspetto essenziale di questo mercato. È pertanto indispensabile disporre di regole comuni che facilitino sia il trasferimento di equipaggiamenti tra i sei paesi sia le esportazioni verso paesi terzi per assicurare la competitività dell'industria europea della difesa sul piano internazionale.

Non si può, tuttavia, non rilevare le difficoltà intrinsecamente connesse a questa iniziativa. Le modalità ed i tempi con cui il processo si è sviluppato sono particolarmente rivelatori degli ostacoli incontrati. Dal luglio del 1998, data in cui è stata firmata la Lettera di Intenti, sono trascorsi due anni prima di arrivare alla stesura dell'Accordo Quadro ed ulteriori due anni e mezzo per predisporre gli Implementing Arrangements destinati a rendere operativo l'accordo (a tutt'oggi, peraltro, il lavoro dei sotto-comitati incaricati di redigere gli IA non è stato ancora ultimato). Una tempistica così estesa è certamente legata alla delicatezza della materia in esame. Non si può non rilevare, tuttavia, come possa aver giocato un ruolo un certo allentamento dell'attenzione politica su questa materia che ha conseguentemente lasciato un più ampio spazio a resistenze burocratiche e nazionali. Tutti i meccanismi previsti dall'Accordo Quadro si basano sulla fiducia reciproca delle parti. La rinuncia al controllo *case by case* sulle esportazioni, le formule previste per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la Licenza globale di progetto sono misure che sottintendono un affidamento reciproco delle parti in un settore tanto strategico quale quello degli armamenti. Nonostante ciò, l'impressione è che, nel momento in cui si vanno definendo misure pratico-operative di dettaglio, diventi molto più difficile trovare dei punti di intesa comuni. Un chiaro indicatore di queste difficoltà, per esempio, è costituito dalla rinuncia all'adozione di un modulo unico per la Lgp e dall'introduzione in un secondo momento dell'indicazione di quantitativi massimi nella lista delle destinazioni consentite per l'esportazione (di fatto limitando, in questi casi, il mandato fiduciario al governo che dovesse rilasciare l'autorizzazione all'esportazione).

In secondo luogo, l'AQ non mira a creare né un mercato unico degli armamenti né una politica di esportazione comune, ma semplicemente ad istituire un meccanismo di consultazione intergovernativa tra i sei paesi. Uno dei maggiori elementi di debolezza di questo accordo intergovernativo risiede, quindi, nella mancata creazione di una struttura di supporto sovranazionale che, seppur esile e fortemente dipendente dai governi, gestisca l'accordo e ne coordini l'attuazione.

L'AQ, infine, rimane una iniziativa intergovernativa ristretta a pochi membri anche se comprende i sei paesi che costituiscono più del 90% della capacità industriale europea e circa l'85% dei fondi impiegati per R&T in Europa. L'approccio limitato a Stati omogenei facilita

naturalmente il compimento di progressi e l'individuazione di regole comuni poiché la partecipazione è ristretta a paesi che condividono un sufficiente grado di interessi nel medesimo campo. Sebbene l'art. 56 dell'AQ consenta ad ogni Stato membro dell'UE di richiedere l'adesione, i meccanismi sui quali è attualmente fondata l'AQ non facilitano l'ingresso di ulteriori membri. I meccanismi di unanimità, i processi di consultazione e la necessità di segretezza in un campo delicato come quello degli armamenti permettono un funzionamento efficace solo nel caso di un numero ristretto di paesi che abbiano un sufficiente grado di interessi e di capacità comuni. Il chiavistello dell'unanimità esteso a molti membri, per esempio, potrebbe indebolire la portata e l'applicazione della Lgp che, attualmente, rappresenta uno dei punti più qualificanti introdotti dall'AQ.

Per quanto concerne più specificamente le carenze riguardanti il nostro paese, deve essere registrato il ritardo con cui si sta procedendo alla ratifica dell'Accordo Quadro. L'operatività dei meccanismi stabiliti per la sicurezza degli approvvigionamenti e per le procedure di esportazione presupponeva la partecipazione, e quindi la ratifica, di tutti i paesi firmatari. A maggior ragione la ratifica italiana, poiché il nostro paese partecipa a ben dieci importanti programmi internazionali in collaborazione con gli altri paesi europei membri della Loi¹⁸, costituiva un fattore assolutamente essenziale. Nonostante ciò, l'Italia, a differenza degli altri paesi che hanno proceduto alla ratifica in tempi rapidi, sta impiegando più di due anni e mezzo per ratificare l'AQ, provocando un notevole indebolimento della sua posizione al tavolo negoziale per la definizione degli Implementing Arrangements e, più in generale, non favorendo una accelerazione dell'intero processo.

¹⁸ Nello specifico, tali programmi di coproduzione intergovernativa sono: Efa (It, Ge, Sp, Uk), MU-90 (It, Fr) Orizzonte (It, Fr), Polyphem (It, Fr, Ge) U 212 A (It, Ge), Fsaf (It, Fr), EH 101 (It, Uk), Paams (It, Fr, Uk), Slat (It, Fr), Stand-Off Storm Shadow (It, Fr, Uk).

Parte III

L'interscambio intracomunitario

Nel corso dell'ultimo decennio il mercato comune europeo è stato caratterizzato da profondi cambiamenti riconducibili, per lo più, alla realizzazione di un grande spazio geografico comune, all'interno del quale sono state eliminate le barriere doganali.

A partire dal 1° gennaio 1993, infatti, è entrato in funzione un nuovo sistema che prevede l'interscambio di beni e servizi fra Paesi membri dell'Unione senza formalità doganali; queste ultime, invece, sono rimaste per le merci destinate al di fuori dello spazio comunitario. Tale realtà, in sostanza, ha modificato il concetto di esportazione intra-partner in semplice spedizione, mentre permane l'esportazione solo per indicare i trasferimenti verso paesi terzi rispetto alla UE.

Questo radicale mutamento, tuttavia, non ha riguardato alcune categorie di beni, universalmente riconosciuti come materiali d'armamento, i quali, per la loro particolare natura, sono stati sottratti alle regole del mercato comune così come sancito dall'art. 223 del Trattato di Roma, divenuto poi art. 296 nel Trattato di Amsterdam. Il mercato degli armamenti è sempre stato fortemente legato al concetto di sovranità nazionale: ciò spiega gli atteggiamenti protezionisti e autarchici mantenuti anche dagli Stati membri dell'Unione Europea i quali hanno gestito l'interscambio del materiale d'armamento mediante preventive autorizzazioni ministeriali concesse caso per caso, né più né meno come se si trattasse di esportazioni verso paesi terzi.

Per quanto riguarda la categoria dei beni di duplice uso, invece, il comportamento dei 15 è stato più pragmatico e lungimirante. Il Consiglio dell'Unione Europea, al fine di assicurare il rispetto degli impegni e delle responsabilità internazionali degli Stati membri, in particolare in materia di non proliferazione, ha adottato il Regolamento (CE) n. 3381/94 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso. Detto Regolamento, entrato in vigore dal 1° gennaio 1995, ha riunito in un unico elenco le liste dei materiali "dual use" approvate dai vari regimi multilaterali di controllo delle esportazioni di seguito indicati:

- Missile Technology Control Regime (1987), ai fini di non proliferazione missilistica;
- Nuclear Suppliers Group (1974), ai fini di non proliferazione nucleare;
- Australia Group (1984), ai fini di non proliferazione chimico/biologica;
- Wassenaar Arrangement (1996), in sostituzione del "CoCom" ai fini del controllo strategico.

È proprio questo sistema comune di controllo e di politiche armonizzate di applicazione e controllo in tutti gli Stati membri che rappresenta il presupposto indispensabile per la libera circolazione dei prodotti a duplice uso all'interno della Comunità.

Conformemente agli impegni assunti dagli Stati membri dell'Unione europea in materia di non proliferazione delle armi di distruzione di massa, il Regolamento ha registrato vari emendamenti sia nella parte normativa sia nell'elenco dei prodotti, sicché i controlli risultano estesi anche all'assistenza tecnica riguardante taluni fini militari ed alla trasmissione di software e di tecnologie mediante mezzi elettronici, fax o telefono.

In ambito comunitario, relativamente alla movimentazione di beni e servizi, sussistono, quindi, tre situazioni diverse che, per alcuni aspetti, impediscono il pieno perfezionamento del mercato unico europeo e che possono essere così schematizzate:

- *merci di uso generale*: sono in libera circolazione all'interno della comunità ed esportabili a paesi terzi su presentazione diretta in dogana;
- *beni e tecnologie di duplice uso*: sono in libera circolazione all'interno della comunità, ma esportabili a paesi terzi con licenza rilasciata da uno Stato membro;
- *materiali d'armamento*: sono esportabili con licenza d'esportazione "*erga omnes*" anche all'interno della comunità.

Da tale assetto è facile comprendere come per l'industria europea dell'alta tecnologia per uso civile sia possibile procedere con giusta rapidità e svilupparsi secondo regole di mercato. Lo stesso non avviene per quella degli armamenti dove la situazione risulta frenata ed appesantita da regole e prassi che con il passare del tempo diventano sempre più inutili e desuete, con evidenti ripercussioni negative sulla sua efficienza e competitività. La conseguenza è che studiare, progettare e produrre un sistema d'arma risulta più complesso ed oneroso nell'Europa comunitaria che negli Stati Uniti.

Tuttavia, la nuova dinamica europea (che ha spinto a mettere in comune non solo la moneta ma anche le capacità militari per la gestione delle crisi) ha creato le condizioni istituzionali favorevoli per mettere in moto un processo di ristrutturazione transnazionale dell'industria della difesa. Seppur tardivamente, i paesi europei sembrano aver compreso che la cooperazione è indispensabile per acquisire capacità tecnologica e competitività.

Questa consapevolezza ha portato nel 2000 alla firma dell'Accordo Quadro, precedentemente descritto. In esso è prevista, fra l'altro, la costruzione di un mercato "guidato" con ampi margini di "libertà" almeno per quei materiali necessari a soddisfare le coproduzioni dei sistemi d'arma destinati alle loro forze armate. Questo accordo, tuttavia, sebbene sottoscritto dai Ministri della Difesa dei sei e ratificato, al momento, solo dai nostri cinque partner, e pur costituendo un primo passo per lo snellimento burocratico e la minimizzazione delle prassi amministrative nell'interscambio dei materiali d'armamento almeno fra i sei, non ha la forza per mettere in discussione la portata dell'art. 296 del Trattato di Amsterdam.

Sembrano, però, maturi i tempi per avviare oggi a 15 (e non a Comunità allargata) un dibattito sulle implicazioni poste dall'art. 296 e sulla deroga che esso concede ai mercati della difesa rispetto al principio di libera concorrenza.

Poiché non è agevole prevedere modalità e tempi per una revisione di detto articolo, gli Stati membri potrebbero assumere un impegno politico per armonizzare i criteri di applicazione dell'art. 296, ovviamente in senso più liberista, attraverso l'adozione di un Regolamento di applicazione per quanto riguarda l'interscambio di materiali di armamento. Questo consentirebbe di superare le normative nazionali ed assicurerebbe tutti i paesi sull'impegno giuridico al suo rispetto da parte degli altri partner, minimizzando i risvolti negativi derivanti dall'art. 296. Come già accennato in precedenza, la volontà politica dei 15 ha portato a definire un apposito regolamento per i materiali di duplice uso. Procedendo per analogia, seppur con sfumature diverse, potrebbero essere modificate anche le prassi amministrative che accompagnano le movimentazioni dei materiali d'armamento.

Non vi dovrebbero essere controindicazioni se in ambito Consiglio Europeo ci si accordasse per affidare un mandato ad un sottogruppo di lavoro, a livello esperti, per raccogliere proposte intese alla diminuzione del sovraccarico amministrativo che tuttora caratterizza la circolazione intracomunitaria del materiale d'armamento.

Il rimedio ideale sarebbe la libera circolazione all'interno della Comunità così come avviene per i materiali a duplice uso, ma questo potrebbe apparire, in primo approccio, un progetto troppo ambizioso o prematuro.

Un approccio più pragmatico e graduale può partire dal sistema di controllo delle esportazioni. Esso si fonda su due pilastri: le procedure e le liste dei materiali. Allargare o restringere la sfera dei controlli significa agire o sulle procedure o sulle liste.

Per quanto riguarda le liste, il riferimento è la Munitions List (ML) dell'intesa di Wassenaar adottata dai paesi membri dell'Unione Europea come base comune per la definizione della lista comunitaria annessa al Codice di condotta per le esportazioni degli armamenti. Attualmente i materiali d'armamento descritti dalla ML sono oggetto di licenza d'esportazione caso per caso senza distinzione di sorta. La ML, peraltro, rappresenta una sorta di contenitore in cui ricade, con il ricorso ad espressioni di ampia accezione, qualsiasi materiale rispondente alla definizione "appositamente progettato per uso militare". Questa definizione rappresenta una netta soglia di demarcazione del campo di applicazione dei materiali d'armamento da quello di uso duale, pur sussistendo, tuttavia, casi di contiguità tecnologica fra i due campi.

Studi condotti da esperti francesi hanno osservato che la dualità civile/militare può essere articolata in relazione a cinque classi:

- tecnologie totalmente militari, assenza di dualità (tecnologie nucleari, guerra elettronica, *stealth* ecc.);
- tecnologie mediamente duali (ottica e optronica, elettromagnetica, acustica);
- tecnologie moderatamente duali (propellenti per missili, laser);
- tecnologie fortemente duali (motori aeronautici, calcolo avanzato);
- tecnologie totalmente duali (trattamento delle superfici, problemi di corrosione di nuovi materiali strutturali).

Considerando che non sussistono fra i partner comunitari formalità amministrative per la circolazione interna di beni e tecnologie duali, ci si può domandare perché per i materiali d'armamento molto contigui a quelli duali occorra la licenza d'esportazione. Se si prende, ad esempio, il caso dei tubi ad intensificazione d'immagine (Item 6A002a2 dell'elenco duale e Item 15c dell'elenco d'armamento) si rileva che il livello tecnologico descritto nel duale è di seconda generazione, mentre quello dell'elenco d'armamento parte dalla terza generazione; ciò non toglie, tuttavia, che si possano costruire ottimi sistemi di visione diurna e notturna per uso militare anche con tubi di seconda generazione, ancorché inferiori nelle prestazioni. Questo esempio, in sostanza, racchiude un paradosso nel senso che uno stesso identico prodotto (il tubo ad intensificazione d'immagine), quando spedito a chi ne fa un uso civile, non richiede alcuna formalità amministrativa, mentre, se spedito a chi ne fa un uso militare, necessita di licenza d'esportazione. Alla luce delle contiguità tecnologiche sopra delineate, non è, quindi, difficile incontrare casi concreti di componenti che si situano in una sorta di zona grigia fra i due campi di applicazione.

Questo consente di abbozzare una prima ipotesi di lavoro in senso tecnico-procedurale. Si potrebbe convenire, ad esempio, che componenti d'armamento molto contigui a quelli duali, ma di basso contenuto tecnologico e di scarsa sensibilità, possano circolare fra paesi membri non sulla base di autorizzazioni stabilite caso per caso, bensì con un singolo provvedimento di tipo analogo alla "autorizzazione generale comunitaria" già in vigore per i beni duali. Date le peculiarità del mercato degli armamenti, caratterizzato da rapporti diretti fra Stato e Stato anche attraverso imprese abilitate, questo tipo di provvedimento potrebbe essere emesso su iniziativa dell'Amministrazione, rivolto esclusivamente ad operatori accreditati e riguardare, in ogni caso, materiali a livello "non classificato".

Altra ipotesi di alleggerimento burocratico potrebbe aversi con l'adozione della procedura di autorizzazione denominata "licenza globale di prodotto", quale opzione in aggiunta a quella "di progetto" come previsto nell'Accordo Quadro. In tale ottica, nulla osterebbe a che l'operatore/esportatore richiedesse all'Amministrazione un singolo provvedimento autorizzatorio per la spedizione di propri prodotti, sempre ad imprese abilitate, all'interno dell'Unione Europea. Alla domanda dovrebbe essere allegata una lista, la cui approvazione verrebbe subordinata all'esistenza di determinati presupposti quali la tipologia del materiale, la quantità e la previsione del ripetersi della medesima operazione nel tempo. Trattandosi di operazioni per le quali sussisterebbe la forte presunzione di approvazione, l'Amministrazione non dovrebbe avere alcuna difficoltà a delegare le attività di controllo all'operatore stesso, il quale rimarrebbe obbligato, in ogni caso, alla conservazione della documentazione sottostante almeno per cinque anni e ad esibirla in caso di necessità o di controllo successivo.

Queste due particolari forme di autorizzazione, trattandosi di atti revocabili, non sminuirebbero il concetto di sovranità nazionale ed assicurerebbero, in ogni caso, il doveroso controllo preventivo da parte degli Stati membri.

D'altro canto, l'essenza del controllo dell'esportazione non risiede tanto sulla tipologia del materiale, bensì sull'analisi della destinazione finale. Si parla spesso di sensibilità dei materiali laddove sarebbe più logico e coerente parlare di sensibilità della destinazione finale. I materiali cambiano di sensibilità a seconda della loro destinazione finale e non vi è dubbio che non sussiste in ambito comunitario alcuna necessità di controllo sulla destinazione, in particolare quando si tratta di parti di ricambio, componentistica, sub-assiemi o materiali che, non appena integrati nel complessivo superiore, perdono la loro identità nazionale iniziale. Diverso, invece, è il caso degli assiemi o dei prodotti che mantengono la loro identità e che rappresentano la parte vitale di un sistema d'arma. Occorrerebbe prevedere per essi, in caso di esportazione al di fuori della comunità, il rilascio della licenza del paese esportatore previo benestare del paese produttore.

Alla luce degli impegni e dei controlli di non proliferazione assunti dai 15, si potrebbe delineare un'ipotesi di lavoro basata sulla individuazione di prodotti che non offrano sensibilità in termini di rischio di proliferazione o che è possibile classificare, in ogni caso, di scarsa sensibilità. A questo fine, con riferimento alla ML, si potrebbero selezionare i seguenti materiali:

- Cat. 6: components for ground vehicles specially designed or modified for military use;
- Cat. 9: naval equipment, accessories and components specially designed or modified for military use;
- Cat. 10: aircraft equipment, accessories and components specially designed or modified for military use;
- Cat. 10 b: non combat aircraft specially designed or modified for military use, including military reconnaissance, assault, military training, transporting and airdropping troops or military equipment, logistics support, and specially designed components therefor;
- Cat. 10 h: parachutes used for combat personnel, cargo dropping, aircraft deceleration and other military parachutes;
- Cat. 10 g: pressuring breathing equipment and partial pressure suits for use in aircraft, anti-g suits, military crash helmets and protective masks, liquid oxygen converters used for aircraft or missiles, and catapults and cartridge actuated devices for emergency escape of personnel from aircraft;
- Cat. 13: armoured or protective equipment and constructions and components specially designed for military use;

- Cat. 14: specialised equipment for military training or for simulating military scenarios and specially designed components and accessories therefor;
- Cat. 15 a: recorders and image processing equipment specially designed for military use;
- Cat. 15 b: cameras, photographic equipment and film processing equipment specially designed for military use;
- Cat. 15 c: image intensifier equipment specially designed for military use;
- Cat. 15 d: infrared or thermal imaging equipment specially designed for military use;
- Cat. 15 e: imaging radar sensor equipment specially designed for military use;
- Cat. 17 a: self-contained diving and underwater swimming apparatus specially designed for military use;
- Cat. 17 b: construction equipment specially designed for military use;
- Cat. 17 c: fittings, coatings and treatments for signature suppression, specially designed for military use;
- Cat. 17 d: field engineer equipment specially designed for use in a combat zone;
- Cat. 17 e: robots, robot controllers and robot end-effectors specially designed for military use;
- Cat. 17 h: equipment and material, coated or treated for signature suppression specially designed for military use;
- Cat. 17 j: mobile repair shops specially designed to service military equipment;
- Cat. 17 k: field generators specially designed for military use;
- Cat. 17 l: containers specially designed for military use;
- Cat 17m: bridges specially designed for military use.

Naturalmente questo elenco va considerato a livello di proposta aperta ad ogni contributo, ma potrebbe rappresentare un inizio di discussione concreta nell'ottica della eliminazione delle licenze di esportazione stabilite caso per caso per la circolazione intracomunitaria dei materiali sopraelencati. Per attenuare la sensazione di impatto eccessivo sull'attuale sistema di controlli, si potrebbe prevedere una liberalizzazione in modo progressivo su base biennale. Nell'arco di questo decennio potrebbero essere così coinvolti via via diversi blocchi di prodotti. Questo consentirebbe di adattare progressivamente procedure e comportamenti e di tenere sotto stretto controllo l'indispensabile processo di liberalizzazione del mercato europeo della difesa.

Conclusioni

L'analisi della processo di integrazione del mercato europeo dell'industria della difesa ha evidenziato la coesistenza di molteplici iniziative che sono state intraprese su piani diversi e con risultati concreti differenti. La conseguenza è che permangono diversi livelli di aggregazione tra i paesi europei partecipanti o meno ai vari esercizi in corso. Il mercato europeo della difesa, allo stato attuale, si presenta segmentato su più livelli: quello dei quattro paesi Occar per la gestione di programmi comuni di acquisizione, quello dei sei paesi dell'Accordo Quadro (Loi) per la definizione di un quadro giuridico unico in cui operano le industrie della difesa, quello dei diciannove paesi che compongono il Weag e infine quello dei quindici paesi membri dell'Unione Europea. Alla frammentazione del mercato si aggiunge, inoltre, la mancanza di un collegamento e coordinamento tra le diverse iniziative con conseguente presenza di aree di sovrapposizione, ma anche, seppur limitatamente, di divaricazione.

I vincoli posti all'azione della Commissione e la difficoltà di raggiungere un consenso a quindici in questo settore sono tra i fattori principali che hanno causato difficoltà nel far progredire iniziative concrete a livello dell'Unione. La questione centrale che si pone è pertanto quella di capire quanto queste iniziative sviluppatesi sul piano intergovernativo possano essere ricondotte all'interno delle competenze dell'UE o possano essere il più possibile collegate e associate al quadro comunitario.

Se nel lungo periodo l'Occar si rivelerà una organizzazione di *procurement* efficace ed efficiente e se il quadro normativo predisposto dai sei paesi dell'Accordo Quadro consentirà davvero una maggiore competitività delle società transnazionali europee e dei programmi gestiti in collaborazione, allora gli altri Stati europei al di fuori di tali iniziative potrebbero ritenere indispensabile una loro partecipazione. In questo quadro, la flessibilità e la possibilità di nuove adesioni sono elementi previsti sia nel quadro Occar che in quello Loi. Nella pratica, tuttavia, la loro struttura ed il loro modo di funzionamento potrebbero rendere difficile una efficace gestione con una *membership* allargata.

Per quanto riguarda l'Occar, un suo allargamento è legato all'eventuale trasformazione in Agenzia europea degli armamenti col compito di gestire tutti i programmi di collaborazione intergovernativa (con la conseguente accettazione del principio del "ritorno globale" da parte di tutti i paesi europei e la rinuncia al "cost/work share"). Dato il carattere pluriennale di questi programmi e al fine di accelerare il potenziamento dell'Occar, dovrebbero, quindi, essere trasferiti anche i programmi in corso, ma questo richiederebbe particolari cautele per non interferire con la loro gestione (già di per sé complessa). Nello stesso tempo non sembra possibile puntare solo sui nuovi programmi perché, in questo caso, i tempi dell'integrazione si allungerebbero in modo inaccettabile. In quest'ottica il prossimo allargamento dell'Unione rischia, però, di rendere questa prospettiva impercorribile perché è improbabile che tutti i nuovi partner siano disponibili a non proteggere adeguatamente la loro industria di difesa che, in alcuni casi, rappresenta una parte significativa delle loro capacità tecnologiche e industriali.

Per quanto riguarda l'Accordo Quadro, l'allargamento incontrerebbe sostanzialmente tre ostacoli: la sua impostazione intergovernativa pone ogni partecipante sullo stesso piano e questo contrasta con la disomogeneità e l'impegno militare dei potenziali candidati; l'intervento

sul delicatissimo terreno delle esportazioni (con tutte le sue implicazioni sulla politica internazionale) e su quello della sicurezza degli approvvigionamenti (con l'inevitabile interferenza sul mercato) presuppone una fortissima coesione politica (già difficile a sei) e questo resta a livello europeo solo un obiettivo di lungo periodo; il meccanismo dell'unanimità (seppur mitigato dal coinvolgimento diretto nel problema esaminato) rischierebbe di minarne il funzionamento, esattamente come sta avvenendo nell'Unione.

Più in generale, sia nell'Occar, sia nell'Accordo Quadro, bisognerebbe attribuire un ruolo alla Commissione Europea al fine di tutelare gli interessi generali dell'Unione e, in particolare, degli Stati membri che non partecipassero alla gestione delle singole iniziative, ma questo sembra cozzare ancora oggi con le scelte di fondo di alcuni partner.

D'altra parte la costruzione dell'Europa della difesa non può assolutamente prescindere da una solida base industriale e da una razionalizzazione delle spese nazionali per la difesa. Si tratterà, dunque, di capire se in un prossimo futuro l'Occar e l'Accordo Quadro, composti attualmente dai più importanti paesi produttori di armamenti e con i più cospicui bilanci della difesa, costituiranno un punto di partenza per ulteriori sviluppi a raggio più ampio o se prevarrà la realtà di cooperazioni ristrette che uniscano paesi con interessi sufficientemente comuni, ma destinati a rimanere, nel breve-medio periodo, isolati.

Si profila, quindi, all'orizzonte la necessità di una scelta di fondo sulla strategia da seguire: puntare ad un rafforzamento di questo "nucleo duro" in attesa che l'Unione Europea sia pronta ad assumere una completa responsabilità della politica di sicurezza e difesa e accettare, però, il rischio di una frattura con gli altri paesi europei (oltre che quello di un radicamento talmente forte da risultare poi indistruttibile) o, al contrario, puntare di più sulle iniziative in ambito Unione Europea (sempre che Convenzione e Conferenza Intergovernativa le rendano possibili) col rischio di un rallentamento esiziale del processo di costruzione di un mercato unico della difesa in cui l'industria europea possa diventare più efficiente e competitiva e possa, quindi, affrontare adeguatamente la collaborazione e la competizione con l'industria americana?

Nel frattempo, a livello comunitario, restano alcuni margini di manovra che potrebbero consentire di alleggerire gli effetti dell'art. 296. Anche se l'approccio potrebbe essere considerato "minimalista", un regolamento che limiti progressivamente il suo campo di applicazione, portando in un regime comunitario (anche se sempre "controllato") i prodotti militari tecnologicamente meno sensibili, sembra essere una strada percorribile in tempi ragionevoli. Questo significa selezionare gli equipaggiamenti non letali (e, quindi, escludendo i sistemi d'arma) e, in generale, le componenti tecnologicamente meno complesse (e, quindi, escludendo, quelle che rappresentano le punte avanzate della tecnologia militare) e garantirne la trasferibilità in ambito intracomunitario. L'ipotesi è quella di fissare un percorso di progressiva convergenza che, attraverso alcune tappe intermedie, porti nell'arco di questo decennio ad una liberalizzazione dei trasferimenti intracomunitari, partendo dai prodotti meno sensibili.

Questo comporterebbe anche un'apertura dei mercati interni perché renderebbe più competitive eventuali componenti estere il cui utilizzo dentro un prodotto nazionale è oggi sottoposto a specifiche autorizzazioni da parte del fornitore e, in una certa misura, questo potrebbe valere anche per determinati prodotti completi. Di fatto, riducendo l'area di applicazione dell'art. 296 al fine dei trasferimenti intracomunitari si otterrebbe, per lo meno parzialmente, anche un parallelo inserimento di questi prodotti nelle procedure europee per gli appalti pubblici. Si allargherebbe così la competizione non solo ai prodotti civili acquisiti dalle Forze Armate, come già avviene, ma anche a quei prodotti militari che presentano una "sensibilità" minore.

Questa manovra dovrebbe essere condotta in parallelo col rafforzamento e la trasformazione in Regolamento comunitario del Codice di Condotta dell'Unione Europea per l'esportazione di armamenti. Il Codice, nei quasi cinque anni trascorsi, ha svolto un ruolo importante nell'accrescere la collaborazione europea e, grazie all'esperienza maturata, ha potuto essere implementato e perfezionato nella sua applicazione operativa. Sembra, quindi, giunto il momento di formalizzarlo, trasformandone il carattere volontario in obbligatorio. In questo modo si risolverebbe anche il problema dell'eventuale riesportazione di componenti di provenienza estera fuori dai confini comunitari: il nuovo sistema di controllo dovrebbe basarsi sull'autorizzazione rilasciata dal paese in cui si realizza l'integrazione del sistema (al cui interno le componenti estere finirebbero col perdere la loro identità e visibilità), salvo alcuni limitati casi in cui, data la rilevanza tecnologica o militare delle parti estere, dovrebbe essere richiesto il coinvolgimento del paese produttore.

Parallelemente dovrebbe essere costituita e stabilizzata una minima struttura per la sua gestione in modo da assicurare un più rapido scambio protetto di informazioni fra i governi e mantenere un *data base* centralizzato sulle decisioni via via prese da ogni singolo paese in merito ai dinieghi di esportazione a paesi terzi.

In ogni caso, l'approccio pragmatico sull'art. 296 risulterebbe parallelo alla costruzione di un'Europa della difesa sul piano politico ed istituzionale e potrebbe anticiparne alcune caratteristiche.

In questo contesto una possibile linea di azione italiana durante il semestre di Presidenza europea potrebbe essere articolata su questi obiettivi:

- 1) liberalizzazione dell'interscambio intracomunitario di materiale militare, definendo delle procedure di controllo solo per le esportazioni fuori dai confini comunitari;
- 2) impostazione di un percorso di convergenza che porti in un arco ragionevole di tempo a ridurre progressivamente l'area di applicazione dell'articolo 296 del Trattato in modo da riportare anche i materiali d'armamento dentro le regole europee;
- 3) un impegno al consolidamento, ma anche alla trasformazione dell'Occar e dell'Accordo Quadro in modo da poter coinvolgere in una prospettiva di medio periodo gli altri partners europei;
- 4) massimo sforzo nel supportare, in sede di Convenzione e di Conferenza Intergovernativa, le proposte volte a favorire una maggiore coesione europea e un impegno, per quanto ci compete, a rendere operative nel più breve tempo possibile le misure che si auspica siano adottate.



Istituto Affari internazionali

IAI QUADERNI

Index (1996-2003)

- *Presenza ed impegni dell'Italia nelle Peace Support Operations*, di Linda Landi, (n. 16, gennaio 2003, 83 pp.)
- *La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa*, a cura di Michele Nones, Jean Pierre Darnis, Giovanni Gasparini, Stefano Silvestri, (n. 15, marzo 2002, 48 pp.)
- *Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive*, a cura di Michele Nones, Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri, (n. 14, ottobre 2001, 74 p.)
- *Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri, (n. 13, ottobre 2001, 95 p.)
- *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri, (n. 12, ottobre 2000, 86 p.)
- *Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri, (n. 11, settembre 2000, 81 p.)
- *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco, (n. 10, marzo 2000, 46 p.)
- *Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa*, di Giovanni Gasparini, (n. 9, novembre 1999, 75 p.)
- *Il Millennium Round, il WTO e l'Italia*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri, (n. 8, ottobre 1999, 103 p.)
- *Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei*, di Michele Nones e Alberto Traballes, (n. 7, dicembre 1998, 31 p.)
- *La proliferazione delle armi di distribuzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica*, a cura di Maurizio Cremasco, (n. 6, maggio 1998, 47 p.)
- *Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa*, a cura di Ettore Greco, (n. 5, novembre 1997, 50 p.)
- *Politiche esportative nel campo della Difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri, (n. 4, ottobre 1997, 37 p.)
- *Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea*, a cura di Roberto Aliboni, (n. 3, ottobre 1996, 63 p.)
- *Comando e controllo delle Forze di Pace Onu*, a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti, (n. 2, luglio 1996, 65 p.)
- *L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa*, a cura di Michele Nones, (n. 1, giugno 1996, 35 p.)

English Series

- *North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenges and Cooperative Approaches*, Roberto Aliboni, Mohammed Khair Eiedat, F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, Carlo Masala, Cristina Paciello, Alvaro De Vasconcelos, (n. 3, March 2003)
- *Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area. A Research Report by the Istituto Affari Internazionali*, Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Daniela Pioppi, (n. 2, December 2001)
- *The Role of the Helicopter in the New Defence Model*, edited by Michele Nones and Stefano Silvestri, (n. 1, November 2000)
