
RICCARDO MONACO

**L'ARTICOLO 296 TCE
E LA REGOLAMENTAZIONE
DEI MERCATI DELLA DIFESA**

Riccardo Monaco ha partecipato nel corso del 2003 al programma di formazione laureandi nel campo della sicurezza e difesa, avviato dallo IAI nel 1998, e ha preparato questo Quaderno che rappresenta un estratto della sua Tesi di Laurea. L'autore si è poi laureato in Giurisprudenza presso l'Università "La Sapienza" di Roma nel luglio 2003.



IAI Quaderni

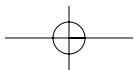
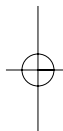
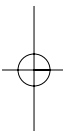
Direzione: Roberto Aliboni

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
1. La rilevanza della politica degli armamenti nel quadro delle politiche di difesa e di rafforzamento delle capacità operative dell'Unione Europea	9
2. Domanda ed offerta dell'industria degli armamenti: livello nazionale, europeo e transatlantico	16
3. La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti.	23
3.1 Weag	
3.2 Weao	
3.3 Occar	
3.4 Framework Agreement (Loi)	
4. L'art. 296 Tce (ex articolo 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza: deroga e principio di proporzionalità	50
4.1 La rilevanza dell'art. 296 Tce	
4.2 L'art. 296 Tce tra deroga e principio di proporzionalità	
4.3 Gli Stati e l'interpretazione dell'art. 296 Tce	
4.4 Gli interventi della Corte di Giustizia e successive evoluzioni	
4.5 Gli interventi della Commissione	
5. Le influenze dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione in tema di mercato interno ed esportazione di armamenti	69
5.1 Il regolamento Ce 1334/2000 ed i beni <i>dual use</i>	
5.2 In tema di prodotti <i>warlike</i> : dai Criteri del 1991-92 al Codice di Condotta	
6. La potenziale applicazione delle cooperazioni rafforzate nel settore degli armamenti	87
Conclusioni	94
Appendice	97
Trattato sull'Unione Europea (Tue)	
Trattato che istituisce la Comunità Europea (Tce)	
Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, adottato per consenso dalla Convenzione europea il 13 giugno ed il 10 luglio 2003	
Codice di Condotta dell'Unione Europea per le esportazione di armi	
Lista degli acronimi	107



Introduzione

Il contesto politico ed istituzionale europeo ha, negli ultimi anni, ha subito un'accelerazione notevole che ha visto l'Unione percorrere in quattro anni, molta più strada di quanta non ne avesse fatta in quaranta: dai Consigli di Colonia ed Helsinki fino ai recenti lavori della Convenzione, la Pesc e la Pesd hanno compiuto dei faticosi ma significativi passi in avanti.

La volontà infatti di dotarsi di una Forza Europea di Reazione Rapida (Errf) per condurre operazioni militari, sia pur ristrette all'ambito dei compiti di Petersberg, segna la precisa volontà dell'Unione Europea di non accontentarsi della costituzione di una zona di libero scambio che comprenda pure i Paesi dell'ex Patto di Varsavia, ma anche di impegnarsi nel tentativo di dare una risposta indipendente e concreta a quelle situazioni di crisi capaci di minacciare la sicurezza del continente.

L'assorbimento dell'Ueo nelle strutture dell'Ue non ha portato al "trasferimento" dell'art. 5 del Trattato di Bruxelles modificato nei Trattati dell'Unione, per cui la Nato continua a rimanere il pilastro fondamentale della sicurezza europea. Tuttavia l'esigenza di acquisire la capacità di intraprendere un'azione militare e di sostenerla nel tempo, anche senza un contributo sostanziale degli alleati nordamericani, è un'esigenza reale che, pur non toccando il punto della difesa territoriale degli Stati membri, coinvolge tutti i Paesi europei.

Nella nuova redazione dell'art. 11 Tue, la Pesc acquista un respiro più ampio: si includono infatti tra i suoi obiettivi, oltre ai compiti di "difesa dei valori comuni e degli interessi fondamentali", anche la protezione "dell'indipendenza e dell'integrità territoriale dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite". Su questa base l'art. 17 Tue indica la complementarità tra politica di sicurezza e politica di difesa, disponendo che la Pesc includa "tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che potrebbe condurre ad una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso".

La definizione di una politica di difesa viene dunque posta come obiettivo programmatico concreto della cooperazione politica che, attraverso una serie di graduali passaggi, muoverà verso un sistema di difesa completamente nuovo.

In relazione alla delicatezza delle implicazioni di tali ipotesi la norma stessa indica le modalità necessarie per renderne definitiva l'attuazione. L'invito a procedere nell'istituzione di una difesa comune "secondo le rispettive norme costituzionali" (art. 17 Tue, punto 1) esprime un assoluto rispetto per la sovranità dei singoli Stati membri poiché si richiede una decisione ai massimi livelli nazionali. Al tempo stesso però si chiarisce come l'opzione della difesa comune abbia un carattere irreversibile, dal momento che comporta scelte strategiche decisive per il raggiungimento di una capacità operativa e per la politica di stabilità generale.

Coerentemente si prevede che la definizione progressiva di una politica di difesa comune possa essere supportata dalla cooperazione reciproca nel settore strategico degli armamenti (art. 17, punto 1, co 4.). Tale cooperazione, peraltro, appare indispensabile tenuto conto che una politica di difesa comune, che rende la diplomazia più credibile e l'operatività più efficace allo scopo di garantire la qualità e la forza per la gestione delle situazioni di crisi, richiede la pianificazione della produzione di sistemi operativi integrati implicanti investimenti onerosi, sostenibili solo col razionale impiego delle risorse dei singoli Stati membri.

Introduzione

Allo stato attuale l'Europa della difesa e degli armamenti soffre ancora per mancanza di leggi e norme comuni. Non esiste ancora un mercato interno degli armamenti, né una politica unitaria che consenta di giungere all'unificazione delle procedure di acquisizione e delle regole riguardanti le esportazioni e dei comuni requisiti militari. Di conseguenza anche il progetto di un'Agenzia europea degli armamenti, che dovrebbe costituire per gli Stati membri una struttura per fare a livello europeo quello che già si fa a livello nazionale, e cioè avviare, condurre, finanziare e gestire programmi di ricerca, sviluppo, e acquisizione degli equipaggiamenti della difesa sviluppati nell'ambito di programmi multinazionali, è ancora in fase di sviluppo.

Anche la difficoltà ad utilizzare finanziamenti comunitari per le strutture militari si è rivelato un problema grave: la Pesd, come la Pesc, rientra nel secondo dei tre pilastri introdotti a Maastricht, la cui caratteristica principale è il suo carattere intergovernativo. Questo elimina di fatto la possibilità di ricorrere al bilancio dell'Unione Europea per la cooperazione nel settore della difesa, sino a quando la potestà decisionale per le questioni che la riguardano sarà di esclusiva pertinenza dei Governi.

Queste problematiche sono state affrontate dalla recente Convenzione verranno ancora discusse in futuro, quando si provvederà alla revisione del Trattato di Amsterdam. In quell'occasione si dovrà verificare anche la disponibilità a coniugare all'interno di una politica comune dell'Ue la possibilità di condurre azioni e iniziative che investono solo un gruppo ristretto (o più gruppi) di paesi.

Affinché il progetto di costruzione della sicurezza e difesa europea possa realizzarsi compiutamente, è essenziale definire ed adottare criteri di convergenza fra i Paesi partner, in modo che ciascuna nazione partecipi in maniera proporzionata alle proprie capacità militari, demografiche ed economiche. In tale contesto si dovrà procedere alla europeizzazione della normativa giuridica (definendo i criteri e le modalità di adeguamento) e dell'organizzazione amministrativa (realizzando collegamenti funzionali con quella dei partner e dell'industria), sostenendo le diverse iniziative di integrazione europea, ivi compresa la normativa per il controllo della movimentazione dei materiali di armamento. L'esperienza più recente, infatti, ha insegnato che non è più possibile, o almeno vantaggioso, cercare di combinare insieme forze, capacità, mezzi che non sono integrabili e che non possiedono un comune denominatore. Si sono affermati quindi, dal 1999, una serie di prerequisiti ai quali tutti i Paesi membri dell'Alleanza Atlantica stanno cercando di adeguarsi, e che poi sono stati tradotti in decine di progetti specifici che si stanno realizzando, anche se non senza ostacoli a causa dei costi e delle difficoltà inevitabili. Non tutti arriveranno allo stesso livello contemporaneamente, mentre la corsa tecnologica non si arresta.

Nell'Unione Europea, specularmente a quanto accade in ambito Nato, gli obiettivi di capacità sono stati recepiti negli obiettivi fissati dall'Unione per la recente Forza di Reazione Rapida, consci del fatto che adottando requisiti operativi comuni e politiche di acquisizione efficaci, si potrà procedere anche alla creazione di un ampio mercato europeo degli armamenti, con una industria europea della difesa tecnologicamente avanzata e competitiva a livello internazionale.

È appena il caso di rimarcare che i quattro maggiori Paesi (Regno Unito, Germania, Francia ed Italia) forniranno circa il 60% della nuova Forza di Reazione Rapida, per la quale sono state messe a disposizione risorse consistenti da tutte e quattro le Forze Armate. Il processo prevede logicamente un progressivo avvicinamento tra gli strumenti militari nazionali ed il passaggio dalla interoperabilità ad una più spinta standardizzazione dei sistemi e degli armamenti.

Dopo che il processo di razionalizzazione e consolidamento dell'industria europea ha avuto un'accelerazione nella fine degli anni novanta, il comparto industriale europeo (*supply*

side) ha infatti conseguito, attraverso una serie di fusioni ed accorpamenti volti alla costituzione di poli produttivi per ciascun settore principale, dimensioni e livelli tecnologici tali che gli permettono di far fronte al soddisfacimento delle esigenze della difesa europea e, contemporaneamente, di affrontare la concorrenza americana.

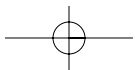
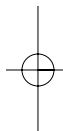
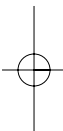
È sul fronte della domanda (*demand side*) che, invece, è necessario accelerare i ritardi che si sono accumulati per il suo adeguamento alle esigenze dettate dalla nuova logica di mercato: da parte dei Governi europei è proseguito lo sviluppo delle iniziative per conseguire i necessari miglioramenti (meno unità, ma più sofisticate e tecnologicamente avanzate, messe in rete ed in grado di rispondere ai requisiti emergenti di flessibilità ed interoperabilità), ma i risultati sinora conseguiti (Weag-Weao, Occar, Framework Agreement) non sono ancora sufficienti per creare un mercato comune degli armamenti ed aumentare la necessaria interdipendenza tecnologica ed industriale europea.

Oltre che il fronte degli investimenti e dell'armonizzazione delle procedure, gli interventi devono toccare le politiche industriali, quelle esportative e quelle a sostegno della ricerca e sviluppo e soprattutto deve essere superata la frammentazione del mercato della difesa in quindici mercati nazionali e si dovrebbe pervenire, anche per il settore militare, alla libera circolazione dei materiali, dei servizi, delle persone e dei capitali. In sostanza vanno evitate le incongruenze nella sintesi delle relazioni tra le diverse componenti della politica di sicurezza e difesa europea (politico-istituzionale, politico-militare ed industriale), dovute alle diverse velocità alle quali queste evolvono, per adeguare lo strumento della difesa e di tutte le sue componenti alle aspettative della nuova politica estera europea.

La politica di sicurezza richiede uno sforzo della diplomazia per determinare le linee di condotta necessarie a garantire la pace negoziata, ossia per assicurare la stabilità nella globalità dei rapporti internazionali. In questa prospettiva il ruolo del mercato della difesa, e più in particolare degli armamenti, è quello di essere uno strumento dello strumento, un mezzo che rende la diplomazia più credibile e la difesa più efficace, ovvero garantire la qualità e la forza per la gestione delle situazioni di crisi, secondo le modalità previste dalla Carta Onu, senza che ciò sia fonte di preoccupazione per una nuova pericolosa ed irragionevole corsa al riarmo.

Si tratta, in breve, di dare alla diplomazia ed alla politica di sicurezza uno strumento ulteriore, e alla fine complementare, che possa aiutare l'Unione Europea nella difesa dei suoi interessi e per garantire o ripristinare, anche con l'azione militare quando necessario, lo stato di pace eventualmente violato.

In questo modo si rende l'azione dell'Unione veramente credibile e cioè efficace, (nel senso del rapporto positivo tra obiettivi prefissati ed obiettivi conseguiti) ed allo stesso tempo efficiente (nel rapporto tra i mezzi impiegati e gli obiettivi realmente conseguiti). In questa prospettiva il ruolo della difesa non è solo di mero supporto alla trattativa diplomatica o di alternativa ai negoziati: piuttosto la politica di difesa è preposta alla salvaguardia di un bene pubblico superiore come la sicurezza e contribuisce alla qualità dello strumento militare per la tutela delle certezze che la comunità internazionale ha assunto a fondamento della sua stabilità.



1. La rilevanza della politica degli armamenti nel quadro delle politiche di difesa e di rafforzamento delle capacità operative dell'Unione Europea

Il sistema della difesa europea si trova in un momento cruciale in cui si cerca di passare dalla fase essenzialmente politica, aperta con il Trattato di Maastricht, ad un momento più operativo che finalmente consideri concretamente le esigenze di capacità e gli aspetti giuridici e legali concernenti la produzione degli armamenti. La politica estera di sicurezza, infatti, richiede uno sforzo delle istituzioni e della diplomazia per determinare le linee di condotta necessarie a garantire la stabilità nella globalità dei rapporti internazionali e, in funzione di interessi comuni, cercare di trovare soluzioni mirate e nuove forme di cooperazione per il buon funzionamento dell'ordine internazionale. In questa prospettiva il ruolo degli armamenti è quello di essere uno strumento dello strumento, ovvero un mezzo che rende la diplomazia più credibile e la difesa più efficace, allo scopo di garantire la qualità e la forza per la gestione delle situazioni di crisi.

Fino ad ora l'Unione Europea ha creato le basi sulle quali costruire il lavoro dei prossimi anni, ma la strada per migliorare la sua politica estera di sicurezza è ancora lunga, dovendo essa superare i deficit di capacità con una adeguata politica sugli armamenti e soprattutto ristrutturando l'industria della difesa su base transnazionale, rinunciando in questo modo ad ogni chiusura protezionistica a favore dei mercati nazionali¹.

Quando si parla, infatti, della politica estera di sicurezza e di difesa di un qualsiasi Stato, non si può tacere dell'importanza e dei ruoli chiave che giocano la politica degli armamenti e quella connessa della politica industriale della difesa². La politica militare e l'industria ad essa

¹ "Governments fear a loss of sovereignty, from not being able to produce their all weapons for themselves should they, in some far off chance, be attacked. This is the primary argument for the maintenance of separate nationally based defense industries". Così Sheridan J., *Procurement policy*, Lecture: American University Brussels Center, Brussels, Belgium, 2 March 2000. E ancora: "Opening the market also risks the loss of domestic R&D and production facilities which could also be put to civil uses within the country. Then the 'buy national phenomenon makes it more politically palatable to spend in one's own country to support one's own industries. Buying abroad without a reciprocal purchase makes such a transaction politically unpopular without very good cause. (...). As of late 1997, France, Germany and Britain, which together represent at least 80% of Europe's annual defense spending, still purchased over 85% of their annual procurement from domestic sources". Così Guay T. R., *At arms' length: the European Union and Europe's defence industry*, St. Martin's Press, New York, 1998, pag. 25-30.

² Mentre il trattato Ceca e il trattato Euratom si possono considerare come trattati di politica industriale per due fra i più importanti settori dell'industria, nel trattato Ce, che comprende tutti i settori dell'economia, manca una vera indicazione relativa ad una politica industriale. Essa può essere vista come l'applicazione globale all'industria o ai singoli settori industriali, difesa inclusa, di tutte le disposizioni generali dei trattati. Il Trattato di Maastricht ha modificato il trattato Ce (art. 157) in modo da fornire una base giuridica per l'attuazione di una politica industriale comunitaria: esso consente alla Commissione di proporre misure volte a rafforzare la competitività dell'industria europea. Per avviare azioni di politica industriale, tuttavia, la Commissione dovrà ottenere il sostegno unanime del Consiglio.

La rilevanza della politica degli armamenti

legata hanno un'importanza assolutamente strategica nel senso che mirano a conferire autonomia nella produzione e capacità di controllo delle fonti di rifornimento dei sistemi d'arma. In questo senso il potenziale di sicurezza di una nazione può misurarsi sia sulla capacità operativa delle proprie Forze Armate che sulle conoscenze tecnologiche della base industriale della difesa, che sostiene le stesse Forze Armate³.

Più in generale è la stessa Commissione che “intende inquadrare le questioni del commercio della produzione di armi in un contesto industriale”⁴, ritenendo che il dinamismo dell'industria sia essenziale “affinché l'Europa sia in grado di mantenere ed accrescere la propria prosperità, realizzando contemporaneamente le più alte aspirazioni sociali, ambientali ed internazionali”⁵.

Le industrie della difesa tendono ad avere un rapporto “privilegiato” con i Governi nazionali ed a definire le strategie concordemente alle politiche nazionali: ciò risulta ovvio per quelle industrie a partecipazione statale, dove i Governi costituiscono sia la domanda (*demand side*) che l'offerta (*supply side*) e sono allo stesso tempo clienti e produttori⁶, ma l'influenza è forte anche nei confronti delle industrie private, poiché la definizione della domanda ha un impatto diretto sia sull'occupazione ed il mercato del lavoro e sia sugli ulteriori sviluppi delle capacità produttive e delle tecnologie delle aziende.

Non di scarso rilievo è poi il ruolo regolamentatore dei Governi nazionali, che continuano a definire le caratteristiche dei prodotti e ad influenzare direttamente lo sviluppo del *know-how* e delle capacità produttive delle industrie. L'Unione Europea non fa eccezioni, nel senso che, pur non essendo uno Stato nazionale, ossia un'entità istituzionale originaria esponenziale di una certa comunità territoriale, non può permettersi di sottovalutare certe tematiche che, per la loro valenza strategica e per la complessità delle logiche che le governano, richiede delle specifiche e mirate politiche di intervento, senza parlare poi del potere di intervenire direttamente nella definizione delle politiche commerciali e nel controllo dei fenomeni delle acquisizioni, degli scioglimenti e delle fusioni e delle concentrazioni che possono avere influenze distorsive sui mercati⁷.

³ “L'industria della difesa esprime una significativa valenza in quattro aree di rilevante importanza: 1) è al servizio delle esigenze delle Forze Armate; 2) costituisce un fattore importantissimo di sviluppo e di sostegno tecnologico-industriale e logistico per le forze operative; 3) rappresenta una significativa componente della politica estera di cooperazione internazionale; 4) assolve un ruolo primario nella creazione e nello sviluppo di un tessuto industriale, tecnologico ed occupazionale di elevato livello qualitativo e con un ritorno positivo sulla bilancia commerciale”. Così Di Paola G., “L'Europa, l'autonomia strategica ed il partenariato”, *Affari Esteri*, n° 139/2003, pag. 598.

⁴ Com (2003) 113 “Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari”, dell'11 marzo 2003.

⁵ Com (2002) 714 “La politica industriale in un'Europa allargata”, dell'11 dicembre 2002.

⁶ Ciò è all'origine dei due tipi di intervento caratteristici dello Stato come agente di mercato: il *procurement* e la regolamentazione. Lo Stato infatti può divenire “acquirente” attraverso le amministrazioni centrali o le imprese pubbliche, entrando attivamente sul mercato per massimizzare il benessere sociale sotto un vincolo di bilancio. Oppure può regolare la produzione privata di beni e servizi basandosi sul “costo del servizio”, riconoscendo cioè l'esigenza pratica di un sistema di *check and balances* tra produttori e consumatori, giocando in questo caso un ruolo più neutrale.

⁷ È appena il caso di ricordare che il diritto *antitrust* comunitario si articola su due serie di regole rivolte sia agli operatori economici e sia agli Stati membri, che devono eliminare le proprie normative anticoncorrenziali ed hanno il divieto di introdurne di nuove. Tutta la disciplina è incentrata su due fattispecie illecite che sono: le intese restrittive della concorrenza (art. 81 Tue, ex art. 85), cioè i comportamenti bilaterali o plurilaterali di natura sostanzialmente contrattuale, aventi per oggetto o per effetto una riduzione della concorrenza, e l'abuso di posizione dominante (art. 82 Tue, ex art. 86), per cui sono vietati tutti quei comportamenti restrittivi

La rilevanza della politica degli armamenti

Nell'ambito comunitario delle politiche commerciali e della disciplina della concorrenza, l'Unione già esercita un ruolo chiave con i poteri della Commissione sul controllo delle norme *antitrust*, ma non si può non notare come armamenti e politica industriale siano due facce della stessa medaglia che hanno una influenza notevole sulla politica estera di sicurezza e di difesa e costituiscono un importante strumento per lo sviluppo delle attività connesse agli scambi commerciali. Esse infatti risultano complementari e, unitamente considerate, costituiscono un momento cruciale delle politiche e dei quadri normativi del secondo pilastro, testimoniando, se ancora ce ne fosse bisogno, come la linea di demarcazione tra i tre pilastri del Tue sia tutt'altro che netta⁸.

Non è un caso, infine, che proprio le questioni attinenti all'industria ed al mercato degli armamenti, nonché alla necessità di una sua nuova regolamentazione, rappresentino dei nodi ancora intricati e difficili da sciogliere nel cammino per la realizzazione degli obiettivi fissati a Colonia e ad Helsinki.

Più volte è stato ripetuto come l'Unione abbia la necessità di dotarsi di un sistema di capacità operative e militari efficaci ed efficienti, ma quello della potenza militare è un terreno nel quale l'Unione Europea è appena entrata.

Benché negli ultimi 15 anni siano stati fatti considerevoli progressi, dalla riviviscenza dell'Ueo all'Headline Goal di Helsinki ed alla Forza Europea di Reazione Rapida, l'Europa della difesa e degli armamenti soffre ancora per mancanza di leggi e norme comuni. Non esiste ancora un mercato interno⁹ degli armamenti, né una politica unitaria che consenta di giungere

della concorrenza assunti unilateralmente da soggetti monopolisti od oligopolisti. Il trattato non detta invece una specifica disciplina per le concentrazioni (contrattuali, come nelle fusioni tra società, od unilaterali, come nel caso di acquisto del controllo) che provocano una riduzione del numero di operatori indipendenti di un certo settore. Le valutazioni sui possibili effetti anticoncorrenziali delle concentrazioni non sono univoche in quanto ogni operazione, riducendo il numero di operatori sul mercato, incide negativamente sugli assetti del mercato, salvo quei casi in cui le stesse operazioni possano condurre ad una razionalizzazione della produzione o della distribuzione, facendo così emergere una valutazione positiva. Nonostante questa ambivalenza il trattato ignora le concentrazioni e lascia come punto di riferimento la disciplina ad hoc dettata dal Reg. n° 4064/1989, alla quale si deve aggiungere il regolamento del Consiglio n° 17/1962 e la disciplina degli articoli 83, 84 ed 85 Tue (ex artt. 87, 88 e 89). Un valore inferiore ai regolamenti hanno le comunicazioni della Commissione, che, come è noto, non sono fonti propriamente dette in quanto giuridicamente non vincolanti, ma chiariscono comunque i criteri generali in base ai quali vengono giudicate le diverse fattispecie e sono utili per l'interpretazione delle norme in questione. Alla stessa Commissione, infatti, è affidato in via esclusiva il controllo sulle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria (mentre è lasciato alle autorità nazionali il controllo su quelle di rilevanza minore) attraverso un controllo di compatibilità con i principi del mercato comune.

⁸ Mentre il trattato Ceca e il trattato Euratom si possono considerare come trattati di politica industriale per due fra i più importanti settori dell'industria, nel trattato Ce, che comprende tutti i settori dell'economia, manca una vera indicazione relativa ad una politica industriale. Ovviamente una politica industriale comune può basarsi su numerose disposizioni dei trattati europei, e può essere vista come l'applicazione globale all'industria o ai singoli settori industriali di tutte le disposizioni generali dei trattati, al fine di incidere sui tempi dell'assegnazione delle risorse ai vari settori industriali e al loro interno. Il trattato di Maastricht ha modificato il trattato Ce (art.157, ex. art. 130) in modo da fornire una base giuridica per l'attuazione di una politica industriale comunitaria. Esso consente alla Commissione di proporre misure volte a rafforzare la competitività dell'industria europea, mentre per avviare azioni di politica industriale la Commissione dovrà ottenere il sostegno unanime del Consiglio.

⁹ La nozione di mercato comune elaborata dalla Corte nella sua costante giurisprudenza, mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un unico mercato il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno. (Sent. 5 maggio 1982, causa 15/81). In una fase ini-

La rilevanza della politica degli armamenti

all'unificazione delle procedure di acquisizione (*procurement*)¹⁰ e delle regole riguardanti le esportazioni e dei comuni requisiti militari.

Nonostante le pressanti esigenze di sicurezza nel panorama globale, l'Unione Europea è ancora impegnata nello sforzo di raggiungere una politica veramente comune, non affidata ai "capricci" della dimensione intergovernativa¹¹: il principale problema politico riguarda la reale volontà di procedere alla, pur parziale, cessione di sovranità (o meglio passare ad una "condivisione di sovranità")¹² da parte dei Governi nazionali, a favore di un processo di progressiva integrazione in materia di difesa. Senza una comune volontà politica di impiego, che dovrebbe nascere dall'impostazione generale della Pesc, pure la dichiarazione di operatività della Forza di Reazione Rapida risulta non solo prematura, ma anche inutile¹³.

In questo senso è stato molto eloquente l'Alto Rappresentante Javier Solana che, in un'intervista al quotidiano *The Guardian*, il 6 aprile 2001, ha dichiarato: "We can have committees and procedures, but if we don't have capabilities we have nothing"¹⁴. Vale a dire che dopo le decisioni del Vertice di Nizza, che comunque hanno creato una piattaforma indispensabile, c'è ancora molta strada da percorrere ed è arrivato ora il momento per l'Unione Europea di dotare la Pesc dei "denti" necessari a rafforzare il pilastro europeo della Nato ed il suo ruolo attore credibile nel panorama internazionale¹⁵. Ciò vuol dire accrescere le proprie capacità ope-

ziale la libera circolazione delle merci era stata concepita nel quadro di un'unione doganale tra gli Stati membri con l'abolizione dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative agli scambi e delle misure di effetto equivalente, e con la fissazione di una tariffa doganale comune nei rapporti con i paesi terzi. Successivamente la nomenclatura originariamente utilizzata si è evoluta ed oggi, con l'art. 14 del trattato, si parla di mercato interno per intendere uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione di merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Il termine "mercato interno" dunque ha sostituito il precedente "mercato comune", superando un'interpretazione restrittiva e strettamente economica, verso la realizzazione di un unico spazio senza frontiere e quindi assimilabile *in toto* al territorio di un'unica entità politico-economica, all'interno della quale la libera circolazione delle merci si applica sia ai prodotti originari degli Stati membri e sia ai prodotti provenienti dai paesi terzi ed immessi in libera pratica negli stessi Stati membri.

¹⁰ Il processo di acquisizione comprende la fase di definizione delle esigenze e dei requisiti operativi, cioè il *management* dello sviluppo e produzione dei programmi e il *management* del supporto logistico.

¹¹ Chiaramente è difficile far politica senza le capacità operative, ma è ancor più vero che esse per poter essere utilizzate hanno bisogno di una visione politica abbastanza comune, e per il momento i meccanismi decisionali della Pesc – ancora lontani dalla logica comunitaria – non sembrano in grado di garantire risultati soddisfacenti. Philip Gummet nota: "Indeed, the fact that the Maastricht Treaty kept the CFSP at the intergovernmental level rather than supranational level indicated the strength of resistance to surrendering competence to Brussels", in Gummet P., *The future of European armaments capability*, Iiss Briefing Paper n° 5, July 1996.

¹² Ciò non significa "rendere comunitaria" la difesa europea, né pensare che possa rappresentare un'opzione realistica in un arco di breve periodo, è solo che è difficile immaginare un'efficiente Pesc organizzata in modo puramente intergovernativo. Se si vuole dare credibilità alle ambizioni europee, non si possono evitare forme di integrazione e una certa dose di sopranazionalità, che trascenda gli interessi egoistici degli Stati membri.

¹³ Gasparini G., "Il processo di integrazione europea della difesa ed il ruolo dell'Italia", *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di Colombo A. e Ronzitti N., Iai – Ispi, 2002, pag. 107.

¹⁴ *The Guardian*, 7 aprile 2001, pag. 7.

¹⁵ Tra l'altro questa è l'essenza di due importanti iniziative (entrambe soggette ad ampie riconsiderazioni dopo il Vertice Nato di Praga del novembre 2002) che sono la Defence Capabilities Initiative - *Dci*, sviluppata in ambito alleato e riguardante i temi dello sviluppo delle capacità militari come il dispiegamento rapido, la capacità di sostenere diversi tipi di operazioni in ambito multinazionale con sistemi interoperabili o compatibili di C³, e la European Security and Defence Identity – *Esdi*: nel quadro dell'Unione che si sta consolidando si tratta di due facce della stessa medaglia dal momento che quando si parla di dimensione europea di sicurezza e

La rilevanza della politica degli armamenti

rative per essere partner efficace degli Stati Uniti, e cimentarsi seriamente con tutte le problematiche relative all'interoperabilità ed alla mobilità strategica, concentrandosi su quegli obiettivi che già da tempo sono stati prefissati¹⁶.

Pur mantenendo l'Alleanza Atlantica, l'Unione Europea dovrà cercare di specializzarsi funzionalmente e/o geograficamente, attuando una più equa "divisione del lavoro" con gli Stati Uniti¹⁷.

Con la rivitalizzazione dell'idea di una forza militare europea, dunque, nuova attenzione è stata data alla possibilità che essa possa essere equipaggiata in maniera uniforme e che una forza tutta europea possa prendere decisioni in comune sui sistemi d'arma da acquistare, eliminando perciò la duplicazione e servendo gli interessi del processo di consolidamento¹⁸.

Infatti, insieme alla europeizzazione delle forze armate appare sempre più pressante il bisogno della razionalizzazione della politica industriale militare, in modo che possa fare finalmente affidamento su una solida base industriale (Ditb – Defence Industrial and Technological Base) la cui corretta funzionalità risulta vitale per il soddisfacimento delle esigenze della difesa, ovvero l'approvvigionamento degli armamenti e la fornitura delle tecnologie necessarie.

Le capacità operative che l'Unione Europea ha ambiziosamente dichiarato alla fine degli anni novanta, dopo le tragiche esperienze nell'ex Jugoslavia, infatti, difficilmente possono essere raggiunte senza un efficiente comparto industriale, sempre più integrato e multinazionale, che sia in grado di fornire l'interoperabilità e l'innovazione tecnologica necessaria per tenere il passo con l'altra sponda dell'Atlantico¹⁹.

Non c'è dubbio che l'economia militare rivesta un ruolo di primario interesse non solo dal punto di vista strategico, si pensi ad esempio all'importanza del capitolo "esportazione armi" nella politica estera, ma anche per ovvie ragioni di consistenza degli investimenti e di qualità dell'innovazione tecnologica²⁰. Ogni sforzo sul piano militare risulta poco convincente se non

difesa lo si fa, per lo più, mettendola in relazione al rapporto con gli Stati Uniti, in un'ottica di bilanciamento e sviluppo armonico. In questo senso Di Paola G., "La politica degli armamenti e la politica industriale della Difesa", *Informazioni della Difesa*, Supplemento, 3/2001, pag. 67.

¹⁶ A proposito di capacità operative e delle relative implicazioni strategiche e concettuali, Burkard Schmitt nota: "Il problema generale è l'assenza di chiarezza riguardo alla Pesd e alle sue implicazioni strategiche e concettuali. (...) Se la Pesd deve diventare realtà, due cose sembrano indispensabili. Innanzitutto, l'Unione Europea non può evitare di definire e rendere chiaro il proprio Concetto Strategico, quale base per un'efficace pianificazione. Ciò sarà possibile solo se gli Stati membri stabiliscono che l'Unione Europea non debba coprire gli stessi scenari ad alta intensità degli Stati Uniti. Con ciò non si vuole dire comunque che l'Unione può rimanere concentrata esclusivamente sulla gestione di conflitti a bassa intensità. In secondo luogo, gli europei devono aumentare in modo notevole il rapporto costo-efficacia delle loro politiche di acquisizione. Ciò si può ottenere solo se l'Unione si inserisce nel processo di acquisizione degli armamenti, con un certo ruolo anche per la Commissione europea". Così in Schmitt B., "From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe", *Chaillot Paper*, n° 40, July 2000.

¹⁷ In questo senso Jean C., "Una guerra asimmetrica", *Ideazione*, 1/2002, pag. 98.

¹⁸ Così scrive Burkard Schmitt, ricercatore e direttore aggiunto dell'Institute for Security Studies dell'Ue a Parigi: "The creation of a European rapid reaction force will underline the need to standardise the equipment of national armed forces" in Schmitt B., "From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe", *Chaillot Paper*, n° 40, July 2000, pag. 69.

¹⁹ In ogni caso, non si dovrebbe mai dimenticare che una capacità militare europea non costituisce un obiettivo in sé, ma uno strumento per conseguire obiettivi politici. In altre parole, non ha senso edificare la Pesd senza rafforzare la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc).

²⁰ L'industria della difesa, se pur rappresenta una piccola percentuale (pari circa all'1.5-2%) dell'intera industria nazionale, da un punto di vista strategico ha un'importanza decisamente maggiore della percentuale indicata.

La rilevanza della politica degli armamenti

è accompagnato da un deciso impegno dell'industria inteso a trovare nel settore della produzione militare quella concertazione necessaria per razionalizzare gli investimenti secondo le risorse e le capacità produttive dei singoli Stati membri²¹.

In Europa, dunque, la strada della ristrutturazione dell'industria a produzione militare dovrebbe realizzarsi nell'ottica della partecipazione alla competizione sui mercati globali, intesa come condizione indispensabile per la costruzione di una base militare-industriale capace di sostenere le scelte collettive di politica estera e di sicurezza.

Se, infatti, il conseguimento dell'Headline Goal per il 2003 porterà ad una migliore armonizzazione dei requisiti europei²², anche la cooperazione in tema di ricerca e sviluppo se ne avvantaggerà, in quanto la sfida non è spendere quanto gli Stati Uniti, e nemmeno spendere negli stessi settori: fondamentale sarà ottenere un miglior rapporto spesa-efficienza a livello europeo²³.

La necessità di armonizzare i requisiti militari risulta poi un fattore di particolare rilevanza quando si consideri che esso rappresenta l'apporto qualificato degli organismi operativi europei, non solo e non tanto per la determinazione delle caratteristiche tecniche di equipaggiamenti militari standardizzati, ma anche per la rilevanza che una simile forma di concertazione ed integrazione operativa può avere nella determinazione delle politiche di sicurezza, nella ricerca delle misure tendenti ad una più efficace cooperazione internazionale, nell'affermarsi di un mercato interno degli equipaggiamenti per la difesa, nel processo di costituzione di un organismo deputato all'acquisizione comune degli armamenti, nello sviluppo e nel mantenimento di una forte e competitiva base tecnologica e nello stesso iter di ristrutturazione dell'industria per la difesa.

Per fare questo è necessario ripensare i budget delle difese nazionali, riorganizzare le strutture cooperative per evitare duplicazioni superflue, coordinare gli sforzi nazionali e realizzare un volume produttivo che risulti remunerativo degli investimenti²⁴.

²¹ Lo scopo è duplice e cioè orientare le attività di ricerca e di sperimentazione in settori diversificati e realizzare un volume produttivo che risulti remunerativo degli investimenti e, al tempo stesso, che funga da volano per ulteriori investimenti negli altri settori produttivi.

²² La visione di un univoco "military user" a livello europeo non può che rivelarsi come condizione essenziale da perseguire prioritariamente, non solo per l'indubbio incremento di interoperabilità, ma soprattutto perché ciò porterebbe alla tanto agognata cooperazione europea nei settori della ricerca, acquisizione e produzione, che determinerebbe un significativo abbattimento dei costi.

²³ Così scrive Yves Boyer, vicedirettore della Fondation pour la Recherche Stratégique di Parigi: "Invece di rimuginare sulla questione di un "divario" di capacità, i membri della Ue farebbero meglio a riflettere sulle dinamiche che ruotano intorno all'idea di una Pesd e ad interessarsi alle esigenze militari di cui gli europei possono necessitare per renderla effettiva. La questione di sviluppare dei mezzi militari e delle dottrine operative che possono consolidare la Pesd è, comunque, raramente dibattuta. L'Europa necessita di rafforzate capacità militari. Ma gli europei devono inventare un modello di guerra che sia specificamente configurato per le esigenze dell'Unione Europea, che sia "prodotto in Europa" e che probabilmente attribuirà assai minore importanza alla tecnologia di quanto non faccia il suo equivalente americano (in Usa la spesa per la sola Ricerca e Sviluppo in campo militare nel 2001 è stata maggiore dell'intero bilancio tedesco della difesa)". Boyer Y., "Dibattito: può e dovrebbe l'Europa superare il divario di capacità?", *Nato Review*, n° 3, autunno 2002.

²⁴ La vera duplicazione in realtà, sarebbe più a livello europeo che transatlantico. "The fact that there were seventeen different national European armed forces within Nato was already telling enough. The Europeans had extensive duplications in almost all areas, while lacking effective capabilities in areas which were important for projecting military power. The problem was not that Europeans were not spending enough money: the total military expenditures of all EU countries amounted to 65% of the total of US military expenditures, however, the Europeans only spent 40% of the US total for procurement and only 25% for research and development". In questo senso si è espresso Silvestri S., *Perspectives of a Common European Security and Defence Policy, Implications for procurements strategies*, Prague, 3-4 November 2000.

La rilevanza della politica degli armamenti

A tali fini è essenziale l'impegno dei singoli Governi affinché in ambito nazionale si determinino quali aree dell'industria degli armamenti debbano essere incentivate per acquisire in seno all'Unione una posizione competitiva armonizzabile con gli obiettivi comuni²⁵, e cioè tendendo al rafforzamento delle aree di eccellenza tecnologica in modo da rendere l'industria nazionale sempre più competitiva ed in grado di affrontare efficacemente il mercato internazionale²⁶.

In ambito comunitario, invece, tale impegno deve riflettersi sia nelle scelte dell'Unione Europea sulla politica industriale e tecnologica in genere, e sia sulla politica normativa attinente la concorrenza e le concentrazioni industriali²⁷.

Inoltre, affinché le industrie europee siano competitive nella produzione su vasta scala con quelle americane, che godono di adeguate politiche di commesse governative e di una robusta politica di sostegno alle esportazioni militari, e possano basarsi su una standardizzazione delle forniture di armi e materiali militari a livello europeo, anche la legislazione europea in materia di monopoli e lo stesso bilancio comunitario dovrebbero porsi il problema di come contribuire, su questo versante, alla formazione di una politica comune di difesa²⁸.

²⁵ Lo Torto A., "La difesa comune dell'Unione Europea", *Informazioni della Difesa*, 2/2002, pag. 33.

²⁶ Il punto di arrivo dovrebbe essere quello di un'industria europea costituita da grandi imprese nazionali organizzate in forma di *holding* che detengono partecipazioni in aziende europee di settore, indipendenti dal punto di vista operativo, anche se guidate nelle grandi scelte strategiche dalle *holding* nazionali che le possiedono.

²⁷ Mentre è comprensibile che i mutamenti istituzionali coinvolgenti temi delicati come difesa e sicurezza non possano essere realizzati in tempi brevissimi, data la necessità di costruire una base di consenso sufficientemente ampia, lo stesso non si può dire per i cambiamenti del panorama industriale. Le logiche che guidano le strategie industriali tendono infatti a perseguire la redditività delle attività ed a raggiungere livelli di competitività che garantiscano un'adeguata presenza sui mercati internazionali. Appare quindi necessario agire in tempi brevi che consentano di velocizzare il processo, iniziando ad attivare quelle strutture che possono favorire un cambiamento del quadro di riferimento complessivo, evitando l'impoverimento delle capacità tecnologiche e produttive della base industriale. Così Marini R., (intervento di), *Agenzia Europea degli Armamenti: proposte per una adeguata partecipazione italiana*, Centro Alti Studi per la Difesa - Casd, Atti della Tavola rotonda, Roma 3 marzo 1997.

²⁸ Attinà F., *La politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea, Il cammino europeo dopo il Trattato di Amsterdam*, Centro Militare di Studi Strategici - CeMiSS, 2001, pag. 51.

2. Domanda ed offerta nell'industria degli armamenti: livello nazionale, europeo e transatlantico

Il contesto nel quale l'industria degli armamenti ha operato è profondamente cambiato nel corso degli ultimi dieci anni. Sia i produttori che i Governi hanno dovuto fare i conti con le riduzioni dei budget per la difesa ed il conseguente calo delle ordinazioni, nella convinzione che la sicurezza nel periodo post-bipolare si potesse ottenere con spese per gli armamenti molto inferiori rispetto ai tempi della Guerra Fredda²⁹.

Inoltre l'incremento costante e progressivo dei costi fissi legati alla ricerca e sviluppo (Research and Development – R&D) ha contribuito alla riduzione del numero dei programmi³⁰. Poiché nessun Paese europeo è in condizioni di produrre in proprio avanzatissimi sistemi d'arma a costi sostenibili, il ricorso alla cooperazione internazionale che prima era un'opportunità è diventato ora inevitabile, anche in considerazione del fatto che i costi, data la costante sofisticazione dei sistemi, si sviluppano in progressioni geometriche tali da far parlare di “disarmo strutturale”. Ciò significa che il numero di sistemi avanzati in acquisizione scenderà in modo automatico e drastico, con gravi implicazioni per i sistemi più sofisticati e, quindi, più costosi e per le nazioni le cui limitate risorse finanziarie non permetteranno di tenere il passo con le trasformazioni degli strumenti militari.

Grazie poi alle nuove dottrine della Rivoluzione negli Affari Militari (Revolution in Military Affairs – Rma), l'uso massiccio delle reti e delle nuove tecnologie digitali (*digital network centric warfare*) si è rivelato di importanza vitale ed è stato introdotto massicciamente nei settori di C⁴ISR, col risultato finale di ridurre la distanza tra il mercato civile e quello militare. Questo è uno dei segni più visibili del cambiamento rispetto al passato, in quanto la combinazione di elettronica, informatica e telecomunicazioni nei campi tradizionalmente riservati alla

²⁹ “The changed strategic environment is a key cause for immediate restructuring needs. Without an imminent threat in the form of the Soviet Union, national militaries have downsized and therefore need less material than they had originally planned that they would. This has led to a vast overcapacity in the European arms manufacturing sector, just as it did in the American Situation. Related to this lack of threat is the post-Cold War decline in defense spending and the shift in spending priorities. The combined defense spending of the EU fell 15% between 1988 and 1996; equipment spending plummeted over 29% in the same period. In addition, spending shifted from new equipment purchasing to the maintenance and repair of existing equipment, thereby decreasing orders to defense industry even further”. Così Guay T. R., *At arms' length: the European Union and Europe's defence industry*, St. Martin's Press, New York, 1998, pag. 25-30.

³⁰ Secondo quanto nota Burkard Schmitt, negli Stati Uniti sono stati introdotti sei tipi di aerei da combattimento negli anni cinquanta, due negli anni sessanta e due negli anni settanta, mentre per quanto riguarda il futuro, tutti gli sforzi sono concentrati su un singolo modello, il *Joint Strike Fighter* (Jsf). In Europa invece la situazione è del tutto eccezionale a causa della coesistenza di tre programmi concorrenziali, come Rafale, Eurofighter e Gripen, e non ripetibile in futuro, con gravi conseguenze-fino all'abbandono del settore per le compagnie che verranno escluse dai progetti futuri. Così in Schmitt B., “From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe”, *Chaillot Paper*, Weu Institute for Security Studies, n° 40, July 2002. Per avere successo, infatti, un programma come quello dell'Eurofighter, richiede un gran numero di vendite (circa 800) dal momento che le ordinazioni (620) dei paesi partecipanti al progetto ancora non riuscirebbero a coprire gli alti costi di produzione.

Domanda ed offerta nell'industria degli armamenti

esclusiva produzione militare (vedi, ad esempio, il munizionamento di precisione e i sistemi di missili guidati) ha aumentato la competizione con le industrie civili³¹.

Di fatto si è allargato il mercato a nuovi e più competitivi soggetti industriali, rendendo inoltre assai più complessa la classificazione dei prodotti *dual use*, vale a dire quei prodotti che hanno applicazioni sia in contesti civili che militari³². In questo senso l'obiettivo è di conferire al settore della ricerca militare caratteristiche di maggiore autonomia rispetto ai programmi di sviluppo di specifici armamenti, nella convinzione che la tecnologia ha caratteristiche "neutre" rispetto alle sue applicazioni. È ritenuto necessario, infatti, ricercare la massima sinergia tra studi che, pur provengono da esigenze legate a sistemi o applicazioni diverse, coinvolgono basi tecnologiche identiche.

Tutti questi fattori hanno contribuito a ridefinire i rapporti tra i vari soggetti che fino a circa tre anni fa, prima dell'inizio del processo di razionalizzazione, operavano nel mercato europeo degli armamenti, vale a dire i grandi gruppi industriali nazionali (*national champions*)³³ come British Aerospace (BAe) e General Electric-Marconi in Gran Bretagna, Aerospaziale-Matra e Thomson-Csf in Francia, Dasa in Germania, Finmeccanica in Italia, Casa in Spagna e Saab in Svezia.

Già dai primi anni sessanta si erano verificati degli episodi di cooperazione tra le varie industrie per far fronte agli emergenti problemi della condivisione dei costi di R&D e dei rischi legati allo sviluppo dei programmi³⁴, consapevoli che non era affatto possibile studiare e costruire in proprio sofisticati sistemi d'arma a meno che non si decidesse di produrne un numero talmente elevato da giustificare i costi della ricerca e dello sviluppo. Ciò però era sempre avvenuto sotto l'ala iper-protettiva dei Governi nazionali, che frequentemente erano intervenuti per ridurre la frammentazione nazionale e facilitare i progetti di fusione tra i vari gruppi, limitando la cooperazione internazionale a specifici progetti.

In questi progetti un limite è posto dal principio del "*juste retour*" o "*fair return*", secondo il quale ogni paese partecipante al progetto di cooperazione riceve una quantità di lavoro da far svolgere alle imprese nazionali approssimativamente equivalente all'ammontare del contributo al progetto stesso (spesso quantificato dalle promesse d'acquisto), il che equivale a dire che ogni paese paga il lavoro fatto in casa propria, con il risultato della moltiplicazione delle linee di montaggio ed un ritorno garantito per tutti su ogni singolo sistema³⁵. In questo modo la

³¹ "We have also seen a shift in the nature and accessibility of technology. The distinction between 'purely military' and 'purely civilian' is rapidly fading. Defense investment are no longer drives the civil technology market; in fact, some scholars say that it is almost the other way around. Items developed by the military such as personal computer and the internet have now become standard features in most homes and a major way of doing business for a growing sector of the economy. Computer data transfer encryption software, once a bulwark of military specific technology, is now in much demand from the civilian economy. Rapid innovation in the electronics and computer sectors often occurs now in the civilian market, and the new technology is acquired then by the military and modified for their uses". Così Walker W. e Gummet P., "Britain and the European armaments market", *International Affairs*, 65/1989, pag. 427.

³² Essi oramai costituiscono poco meno della metà del totale degli acquisti dei Ministeri della Difesa (circa 40%). In questo senso vedi Hartley K., Cox A., *The Cost of non-Europe in Defence Procurement, Study for the European Commission*, DG III, Executive Summary, Brussels, 1992 (released in December 1994), pag. 28-9.

³³ Sulla nascita e l'evoluzione dei *national champions* ha scritto diffusamente De Vestel P., "Defence markets and industries in Europe: time for political decisions?", *Chaillot Paper*, Weu Institute for Security Studies, n° 21, November 1995.

³⁴ Un esempio di cooperazione è quello dei progetti relativi al Tornado e allo Jaguar lanciati negli anni settanta, anche se rimasero delle eccezioni dal momento che la maggior parte degli equipaggiamenti militari continuarono ad essere sviluppati e prodotti in autonomi programmi nazionali, e la cooperazione in alcuni settori come la costruzioni di navi da guerra o carri armati è stata praticamente irrilevante.

³⁵ Nativi A., "Eurofighter: a che punto siamo", *Rivista Italiana di Difesa* - Rid, n° 8/2002, pag. 64.

Domanda ed offerta nell'industria degli armamenti

divisione del lavoro risulta non competitiva ed affidata più a scelte politiche che basata su un reale criterio di efficienza ed economicità.

Oggi qualcosa sta cambiando: dopo la prima fase di razionalizzazione a dimensione prevalentemente nazionale, le grandi risorse innovative sviluppate nei settori civili e le flessibili applicazioni delle componenti commerciali nei settori militari obbligano i Governi a riorientare le loro politiche. Nonostante essi rappresentino in maniera pressoché esclusiva l'intera domanda del mercato degli armamenti, si assiste ad un ripensamento del rapporto interdipendente e privilegiato con le industrie, che costituiscono l'offerta dello stesso mercato, in modo da lasciare più spazio alle logiche dell'economia globale.

I grandi gruppi non appena menzionati, che fino a pochi anni fa rispecchiavano una realtà assai frammentata, che lasciava i gruppi europei molto indietro rispetto alle dimensioni di quelli americani e che vedeva, con l'eccezione di Francia e Gran Bretagna, la presenza di un solo *national champion*, hanno reagito con operazioni di concentrazione (es. BAe Systems e Eads) e di nuove acquisizioni o partecipazioni per aumentare i capitali e rafforzare le loro posizioni sul mercato³⁶, fino a dar vita a vere e proprie *joint ventures* transnazionali specializzate per settore (Tdc - Transnational Defence Companies)³⁷.

Per i Governi questa è stata una scelta difficile poiché ha significato il progressivo abbandono della nozione del controllo nazionale delle industrie della difesa. Per procedere alle fusioni che negli ultimi cinque anni si sono susseguite, infatti, i Governi avevano iniziato le privatizzazioni per ridurre o eliminare la presenza statale ed il controllo, fino al punto di rinunciare alle *golden shares*, che avrebbero garantito una sorta di veto finale sui temi riguardanti il controllo e la proprietà, anche nei casi in cui la quota di partecipazione statale era nettamente minoritaria³⁸.

Un esempio del processo di riorganizzazione industriale che ha unificato le capacità tecnologiche e produttive di alcuni comparti si è avuto in uno dei settori a più alto contenuto tecnologico, con la recente creazione del polo missilistico europeo, la Mbda, che mette insieme l'industria del settore di diverse nazionalità (britannica, tedesca, francese ed italiana) e che costituisce, dopo la Raytheon, il secondo polo missilistico del mondo. Convergenze si stanno rea-

³⁶ Oggi i due grandi gruppi europei che si sono costituiti, Bae Systems (British Aerospace e la parte militare di Gec) ed Eads (Aerospaziale-Matra, Dasa e Casa) si collocano, in base al solo fatturato militare, al terzo ed al sesto posto nella classifica internazionale, con un distacco molto più ridotto in confronto ai concorrenti americani. Così Nones M., L'industria della difesa europea, *Affari Esteri*, 130/2001, pag. 417.

³⁷ Secondo quanto nota Pierre De Vestel, op. cit., "only two joint-venture companies were created between 1970 and 1986 but nine were created between 1986 and 1990, and twenty between 1991 and 1994. The aim of forming these companies, which are concerned with a wide range of types of armament, is to share the costs of R&D and the national markets of the different partner. A further aim is to make economies of scale and range so as to place companies in a better position in external markets".

³⁸ Così Zakheim D. S. e Weinberger S., "Towards a fortress Europe?", *A CSIS Europe Program Report*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, D.C., November 2000. Tecnicamente le *golden shares* non sono delle vere e proprie azioni detenute dai Governi nelle compagnie. Esse piuttosto rappresentano un "equity right", una possibilità per i Governi nazionali di definire i loro interessi o i loro coinvolgimenti in aree ritenute rilevanti per la sicurezza nazionale. Molto spesso le *golden shares* non vengono esercitate fino a quando una compagnia non si trova a dover affrontare una privatizzazione che porti il rischio di una acquisizione da parte di un gruppo industriale straniero. In altri casi la *golden share* è utilizzata per tutelare un interesse dei Governi al mantenimento dei posti di lavoro. Attualmente questi casi sono ampiamente discussi dalla Commissione Europea per verificare se ed in quali casi l'esercizio di queste azioni pregiudica i principi del libero mercato.

Domanda ed offerta nell'industria degli armamenti

lizzando anche nel settore dell'avionica e dell'aerospazio, da sempre settori fondamentali per l'avanguardia tecnologica³⁹.

Questa stessa strada, anche se con tempi molto più veloci, è stata percorsa anche dai colossi americani agli inizi degli anni novanta, quando il Dipartimento della Difesa, l'unica autorità nazionale responsabile per il *procurement*, aveva espresso nel 1993 un chiaro messaggio alle industrie della difesa sulla necessità di un consolidamento per raggiungere crescenti economie di scala, sistemi più competitivi e condivisione dei sempre maggiori rischi finanziari legati alla complessità dei prodotti. Il risultato, grazie anche al ruolo svolto dal Governo americano per le facilitazioni economiche e per il rafforzamento delle leggi *antitrust*⁴⁰, è stato l'emergere di quattro grandi gruppi come Boeing, Lockheed Martin, Northrop Grumman e Raytheon.

La differenza chiave tra il processo di consolidamento europeo e quello americano sta nel fatto che i gruppi europei si trovano già in una dimensione transnazionale, anche se poi la "storica" divisione del mercato europeo ha rallentato l'efficienza del sistema produttivo, spingendo ad unificare gli assetti proprietari ed i centri decisionali più che l'effettiva struttura produttiva⁴¹.

Il legame transatlantico tra le industrie si è affermato molto più lentamente rispetto al processo di consolidamento in Europa e negli Stati Uniti. In passato la collaborazione tra le due sponde dell'Atlantico era il risultato di programmi collaborativi guidati dai Governi che comprendevano accordi di licenza e di coproduzione dell'*hardware* americano da parte delle industrie europee. Mentre questi programmi dotavano la Nato della indispensabile interoperabilità, i Governi europei, però, si preoccupavano sempre più della riluttanza degli americani ad acquistare sistemi europei (*absence of a "two-way-street"*)⁴², anche in considerazione del fatto che il Congresso americano ha sempre mantenuto un approccio abbastanza conservativo che favoriva la dominanza delle imprese americane negli accordi di cooperazione ed un rigido controllo sulle questioni della "*defence technology export*" e "*question of non-American direct investment in the American defence economy*"⁴³. Le imprese non americane godono generalmente di

³⁹ La Commissione non si è opposta a tali operazioni purché le concentrazioni puramente militari le fossero notificate nel quadro del regolamento comunitario sul controllo delle concentrazioni. Recentemente, tuttavia, sono state effettuate complesse fusioni transfrontaliere, che richiedono un'attenta valutazione dell'impatto globale sulla concorrenza, segnatamente per quanto riguarda beni a duplice uso o prodotti civili. Una maggior chiarezza sarebbe accolta con soddisfazione tanto dall'industria quanto dai Governi. I produttori hanno bisogno di un quadro stabile e trasparente nel quale procedere alla ristrutturazione. Analogamente, occorre tener conto degli interessi delle altre parti interessate del mercato, in particolare dei clienti, dei concorrenti e dei subappaltatori degli altri Stati membri.

⁴⁰ Il dipartimento della difesa ha sostenuto anche finanziariamente parte dei costi sociali delle operazioni, ricavando però notevoli risparmi dalla contrazione dei costi attraverso la razionalizzazione della spesa e della produzione. In questo senso De Vestel P., op. cit. capitolo I.1, *Industries*. I dettagli economici sui risparmi derivati dalle operazioni sono forniti da Gao, *Defense Industry: Restructuring Costs Paid, Savings Realized and Means to Ensure Benefits*, Nsiad-99-22, Washington, DC: Gao, 1 December 1998.

⁴¹ Così Nones M., "L'industria della difesa europea", *Affari Esteri*, 130/2001, pag. 417.

⁴² Johnson J., "The United States: Partnership with Europe", in Ethan B. Kapstein (ed.), *Global Arms Production: Policy Dilemmas for the 1990s*, Lanham, University Press of America, pag. 122. Anche secondo Zakheim S. "European officials assert that even in those cases where European are competitive with U.S. companies, the Department of Defense chooses U.S. equipment under the Buy American Act", Zakheim S. e Weinberger S., "Towards a fortress Europe?", *A CSIS Europe Program Report*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, D.C., November 2000, pag. 29.

⁴³ In questo senso Schmitt B., "From Cooperation to Integration: Defence and Aerospace Industries in Europe", *Chaillot Paper*, n° 40, July 2000, cap. I.2, "The American Fortress: reinforced or disappearing?".

Domanda ed offerta nell'industria degli armamenti

un trattamento meno favorevole quando cercano di rifornire il mercato statunitense, e devono rispettare disposizioni nazionali specifiche per osservare le norme in materia di proprietà delle imprese che operano nel settore della difesa: in questo modo l'industria europea corre il rischio di essere ridotta al rango di subfornitore dei grandi appaltatori diretti statunitensi, mentre il *know-how* fondamentale resta nelle mani delle aziende americane.

Negli Stati Uniti, infatti, oltre alle maggiori dimensioni del mercato interno e la relativa capacità ad assorbire quote rilevanti della produzione in larga scala, vengono affidati al Presidente ampi poteri per ostacolare il trasferimento di tecnologie e bloccare transazioni ed operazioni commerciali volte alla penetrazione del mercato americano da parte delle compagnie straniere ed europee⁴⁴.

Il rapporto Europa - Stati Uniti nel settore della difesa continua ad essere caratterizzato dal contrasto tra una politica di collaborazione ed una politica di competizione, senza che esista un chiaro confine tra le due opzioni. I Governi europei si trovano spesso nel dilemma se comprare americano, per ragione di costi, o produrre direttamente i propri sistemi d'arma, per preservare la base industriale e tecnologica della difesa e la loro autonomia d'approvvigionamento, molte volte a prezzi più elevati, anche se negli ultimi anni i Paesi europei sono sembrati più attenti a favorire i programmi continentali nei casi in cui sembrava in gioco il livello minimo di autonomia strategica⁴⁵.

Attualmente le due possibili strade che può percorrere l'industria europea degli armamenti sono: da un lato l'allargamento della collaborazione con gli Stati Uniti al fine di rafforzare il rapporto transatlantico e costruire una efficiente base tecnologica e industriale comune; all'opposto la creazione di due "fortezze" industriali-militari indipendenti ed anche in competizione tra loro (Fortress America vs. Fortress Europe), con tutti gli evidenti rischi di compromissione dell'integrità dell'Alleanza che danneggerebbe la sicurezza e gli interessi economici di entrambe le parti.

Chiaramente l'Europa non vuole e non può essere in antitesi con la realtà industriale americana, sia perché aspira a diventare un partner più significativo di quanto lo sia allo stato at-

⁴⁴ Si tratta della sezione 5021 dell'Omnibus Trade and Competitiveness Act del 1988, che emenda la sezione 721 del Defense Production Act. Questa previsione "legislative America" è altrimenti nota col nome di emendamento Exon-Florio, dal nome dei suoi sponsor, il Sen. J. James Exon ed il Rep. James J. Florio. Tale emendamento temporaneo al Defense Production Act è diventato permanente nel 1991. Inoltre il recente cambio nella politica di esportazione degli Stati Uniti, noto come Defense Trade Security Initiative (Dtsi), fa solo pochi riferimenti alla cooperazione transatlantica. Più generalmente, l'iniziativa non prende molto in considerazione la crescita della rilevanza istituzionale della politica riguardante le industrie della difesa europee, oppure l'aumentato carattere transnazionale dell'industria europea. Più specificamente le riforme della Dtsi prendono in considerazione le esenzioni del "broad defense export" verso paesi come l'Australia e la Gran Bretagna, rafforzando così l'immagine dell'alleanza "anglo-americana". In questo senso Zakheim S. e Weinberger S., "Towards a fortress Europe?", *A CSIS Europe Program Report*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, D.C., November 2000. Inoltre c'è da dire che l'attuale normativa americana, pur non impedendo agli stranieri l'acquisto o il controllo delle società americane produttrici di armamenti, di fatto prende delle precauzioni impedendo il trasferimento di informazioni sensibili tra la casa madre straniera e la filiale americana, col risultato di limitare gli stranieri ad una sorta di azionariato passivo delle filiali statunitensi. Così Traballese A., (a cura di), *Evoluzione dei rapporti transatlantici nel settore della produzione industriale della difesa, a fronte della costituzione dell'Europa degli armamenti*, Centro Militare di Studi Strategici, CeMiSS, Ricerca 45/N, 1999, pag. 7.

⁴⁵ Esempi di questi "dilemmi" sono il caso dell'aereo da trasporto strategico A 400 M ed il missile ariaria destinato ad equipaggiare i velivoli Eurofighter. In entrambi i casi si doveva scegliere tra una produzione europea ed una diretta concorrenza statunitense. Per ulteriori approfondimenti cfr. Nones M., "La riorganizzazione dell'industria europea della difesa", *The International Spectator*, Vol. XXXV, n° 3, July-September 2000.

Domanda ed offerta nell'industria degli armamenti

tuale, e sia perché gli Stati Uniti hanno, e continueranno ad avere per molto tempo ancora, una base industriale tecnologicamente più avanzata in svariati settori, per cui gli europei sono evidentemente indotti a cercare sinergie e cooperazioni con le industrie d'oltreoceano, oltreché a ripensare i loro budget per la difesa in termini di incremento, anche a fronte delle positive ricadute industriali che sicuramente ne deriverebbero⁴⁶.

La strada di una più stretta collaborazione europea, magari attraverso lo strumento delle cooperazioni rafforzate, non dovrebbe precludere dunque alle cooperazioni con gli Stati Uniti, ma anche verso altri Paesi, generando così nuove direttrici di collaborazione⁴⁷. La creazione di multinazionali e *joint ventures*, anche con imprese americane, sarebbe importante sia dal punto di vista politico che economico. Questi accordi infatti potrebbero aprire il mercato americano alle imprese europee del settore militare e consentire di guardare all'esportazione di materiali d'armamento e di tecnologia *dual use* anche in altre aree del mondo. Inoltre i dibattiti sulla base industriale della difesa non sono esclusivo dominio dei mercati, ma riguardano l'intero dialogo sulle relazioni transatlantiche⁴⁸.

Al Consiglio Atlantico a livello di Capi di Stato e di Governo che si è svolto il 13 giugno 2000 a Bruxelles, il Presidente Bush ha dichiarato che è arrivato il momento di “*not to buy european, not to buy american, but to buy transatlantic*”. Questa è certamente un'affermazione importante che può aprire la strada ad una fattiva “*two-way-street cooperation*” che richiederà all'Europa di continuare a razionalizzare, investire, concentrare⁴⁹ ma anche di riconsiderare l'assetto legislativo di questo mercato.

La nascita delle *joint ventures* europee, infatti, richiede per poter operare efficientemente e trasferire prodotti, personale, tecnologie ed impianti, l'abolizione dei confini nazionali ed il mantenimento, come confini esterni, solo di quelli comunitari⁵⁰.

A tal proposito, già in una comunicazione del 1997, la Commissione ha presentato le prospettive che si aprono all'industria europea perché essa possa far fronte alla concorrenza, soprattutto americana⁵¹. Nel documento veniva tracciata una comparazione tra il settore aerospaziale civile e militare europeo e quello americano, con la conclusione che l'industria aerospa-

⁴⁶ In tal caso si parla di “finanziamenti futurizzanti”: poiché tutti i sistemi militari hanno moltissime tecnologie che possono essere adattate ai prodotti civili – telecomunicazioni, spazio, aeronautica, informatica, nuovi materiali, nanotecnologie, robotica, ecc.– le industrie europee che restassero fuori dal programma verrebbero a soffrirne grandemente per crisi di competitività, considerando anche le difficoltà di integrazione tra americani ed europei sia dei programmi militari sia del sistema industriale, nonché il ritardo tecnologico che già sussiste tra i due continenti.

⁴⁷ Cfr. Di Paola G., “L'Europa, l'autonomia strategica ed il partenariato”, *Affari Esteri*, n° 139/2003, pag. 603.

⁴⁸ Un aspetto delle condizioni industriali della politica comune di difesa riguarda la standardizzazione delle forniture militari ed europee nel quadro del sistema di sicurezza euro-atlantico. L'esistenza di questo sistema, infatti, comporta che le industrie militari europee producano forniture per gli eserciti impegnati tanto nei compiti di Petersberg della difesa comune che nelle missioni dell'Alleanza Atlantica. Questo pone il problema di avvicinarsi alla standardizzazione della produzione industriale di armi e forniture per gli eserciti dell'Europa e di porre questa produzione anche vicino agli standard della produzione americana degli armamenti. Così Attinà F., *La politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea*, Centro Militare di Studi Strategici, CeMiSS, 2001, pag. 52.

⁴⁹ Di Paola G., “La politica degli armamenti e la politica industriale di difesa”, *Informazioni della Difesa*, Supplemento, n° 3, 2001, pag. 69.

⁵⁰ Nones M., “L'industria della difesa europea”, *Affari Esteri*, 130/2001, pag. 418.

⁵¹ Si tratta della Com (97) 466, del 24 settembre 1997, intitolata *L'industria aerospaziale europea di fronte alle sfide mondiali*.

Domanda ed offerta nell'industria degli armamenti

ziale europea soffriva di numerosi handicap rispetto a quella degli Stati Uniti, soprattutto a causa della sua eccessiva frammentazione. Sottolineando quanto sia urgente ristrutturare tale industria, essa passava in rassegna vari scenari, valutandone vantaggi e inconvenienti per il futuro, al fine di aumentarne la competitività sul piano mondiale:

- esaminando innanzitutto la possibile concentrazione a livello nazionale delle imprese del settore aerospaziale, la Commissione riteneva che, a lungo termine, tale soluzione non fosse efficace, dal momento che le dimensioni delle maggiori imprese europee erano solo un quarto di quelle dei loro concorrenti americani;
- prendendo in considerazione l'integrazione parziale, essa riteneva che la limitata possibilità di sinergie tra le imprese europee avrebbe finito con l'escludere talune di esse;
- i raggruppamenti europei, invece, sembravano essere la soluzione più promettente perché potevano essere settoriali, o raggruppare più attività del settore aerospaziale, oppure raggruppare trasversalmente tutte le imprese europee del settore aerospaziale.

La Commissione raccomandava inoltre misure di accompagnamento, un regime europeo in materia dei pubblici appalti di armamenti, l'adozione dello statuto della società europea, o ancora la creazione di una autorità europea per l'attuazione della certificazione uniforme.

3. La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

Il processo di riorganizzazione e razionalizzazione ha fatto fino ad oggi grandi passi in avanti, ma rimane ai Governi il compito di perfezionare le attività in atto per adeguare la regolamentazione del mercato e le modalità di funzionamento della domanda, ridefinendo, allo stesso tempo, le loro funzioni di cliente, di sponsor e di regolamentatore del settore.

Gli europei avevano già presente la priorità dell'esigenza di pervenire ad una concertazione intergovernativa in materia di armamenti, tanto che nella Dichiarazione sull'Ueo, annessa al Trattato di Maastricht del 1992, fu posta in evidenza la problematica del "rafforzamento della cooperazione nel settore degli armamenti, allo scopo di istituire un'Agenzia Europea degli Armamenti". Successivamente anche l'art. 17 del Trattato di Amsterdam riprende questo tema e stabilisce che "la definizione progressiva di una politica di difesa comune sarà sostenuta, se gli Stati membri lo ritengono opportuno, dalla loro reciproca cooperazione nel settore degli armamenti".

Con la rivitalizzazione, poi, dell'idea di una forza militare europea, nuova attenzione è stata data anche alla possibilità che essa fosse equipaggiata in maniera uniforme e che una forza tutta europea potesse prendere decisioni in comune sui sistemi d'arma da acquistare, eliminando perciò la duplicazione e servendo gli interessi del processo di consolidamento industriale⁵². Non si tratta, dunque, solo della razionalizzazione dei requisiti operativi in termini di esigenza, ma soprattutto in termini di pianificazione delle esigenze stesse ("pianificazione integrata").

In sostanza la strada della maggiore efficacia europea nel campo degli armamenti passa attraverso maggiori investimenti e la volontà di quel gruppo di paesi, che è più disposto ad avanzare in questo settore, a mettere in comune la pianificazione degli investimenti⁵³. Sotto queste spinte l'Europa ha iniziato un processo di riorganizzazione delle sue capacità militari, essenzialmente su tre fronti: concentrazione industriale, integrazione del mercato e riforma istituzionale.

E proprio la riforma istituzionale del settore è un punto cruciale: ancora oggi, nonostante l'avanzamento del processo di consolidamento industriale, è significativo il fatto che l'Europa si presenti come un insieme eterogeneo rispetto alle politiche degli armamenti, tanto che i tentativi del Governo americano di incoraggiare una cooperazione transatlantica si concentrano essenzialmente su una serie di relazioni bilaterali con gli Stati europei.

Sin dagli anni settanta l'Europa ha cercato di dare delle risposte concrete ai problemi del mercato degli armamenti, ma ciò non sempre è stato fatto con la determinazione e la chiarezza politica necessaria per una efficiente pianificazione di lungo periodo, dal momento che si registra tutta una serie di tentativi sfociati nella creazione di numerose iniziative intergovernative come Iepg, Edig, Weag-Weao, e le più recenti Occar e Framework Agreement (LoI), che hanno

⁵² Così scrive Burkard Schmitt: "The creation of a European rapid reaction force will underline the need to standardise the equipment of national armed forces", "From Cooperation to Integration: Defence and Aerospace Industries in Europe", *Chaillot Paper*, n° 40, July 2000, pag. 69.

⁵³ Non basta avere lo stesso requisito, ma è necessario sforzarsi di mettere insieme la pianificazione temporale, consentendo di creare effettivamente delle sinergie e portare ad un salto di qualità nel rapporto costo/efficacia delle risorse impiegate. Così Di Paola G., "La politica degli armamenti e la politica industriale della difesa", *Supplemento Informazioni della Difesa*, 3/2001, pag. 72.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

portato ad un avanzamento in “ordine sparso” ed a conseguenti diversi livelli di aggregazione tra i vari Paesi europei.

3.1 Weag

È stata proprio la fiducia in un mercato europeo degli armamenti che ha spinto negli anni novanta a far nascere una organizzazione come lo Weag, sotto l’egida della Ueo, per avere un unico ente per la cooperazione sugli armamenti in Europa, che fosse in grado di facilitare la ristrutturazione della difesa ed omogeneizzare le procedure di acquisizione (*procurement*).

Già prima però, nel febbraio 1976, nasce a Roma un organismo informale noto come Iepg (Independent European Armaments Group) sulla base di un Gentlemen’s Agreement⁵⁴ fra gli 10 paesi europei della Nato (Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Regno Unito, Turchia⁵⁵) e la Francia⁵⁶. Più tardi hanno aderito allo Iepg anche Portogallo e Spagna. Esso nasceva sostanzialmente come un foro di concertazione intergovernativa, allo scopo di fare un uso più efficiente dei budget messi a disposizione della ricerca, per rafforzare la cooperazione europea in materia di standardizzazione ed interoperabilità degli

⁵⁴ Diversamente dagli accordi che entrano in vigore per effetto della sola sottoscrizione del testo da parte dei plenipotenziari, chiamati secondo una definizione corrente “accordi in forma semplificata”, (l’espressione tuttavia sarebbe sconsigliata da alcuni perché non avrebbe significato giuridico ed anche sul piano pratico sarebbe fuorviante mentre, invece, sarebbe calzante per il sistema statunitense; così: Ferrari Bravo L., *Lezioni di Diritto Internazionale*, Napoli, 1992, p. 122 ss.) dai quali risulta che le parti hanno inteso attribuire alla firma il valore di piena e definitiva manifestazione di volontà, i *Gentlemen’s Agreement* non sarebbero accordi in senso giuridico, essendo ciò escluso dallo stesso testo o dalle dichiarazioni di chi le sottoscrive (in questo senso si potrebbero equiparare alle semplici “intese tra Governi”, anche se c’è chi equipara le intese agli accordi, trattati, convenzioni e patti, non individuando alcuna differenza sostanziale. Cfr. Capotorti F., *Corso di Diritto Internazionale*, Milano, 1995, p. 113.). In una zona di confine si pongono invece gli accordi sull’applicazione provvisoria dei trattati, quelli cioè che si formano quando le parti prevedono che, in attesa della ratifica, i testi dei trattati entrino provvisoriamente in vigore. La dottrina, molto controversa, da una parte li colloca negli accordi in forma semplificata, dall’altra li considera come intese prive di carattere giuridico (per Picone P. essi sarebbero accordi giuridici non vincolanti). Essi, pur condividendo con le intese non giuridiche il fatto di poter essere in ogni momento revocate unilateralmente, sarebbero connotati da carattere giuridico poiché idonei a sospendere l’efficacia di precedenti convenzioni sullo stesso oggetto e per l’impossibilità in cui si troverebbe lo Stato, in caso di revoca, di annullare con efficacia retroattiva le misure di esecuzione già prese. Gli accordi in forma semplificata differiscono quindi dagli accordi perfezionati con i procedimenti formali o solenni, in quanto questi ultimi prevedono, oltre alla fase di negoziazione e firma, anche quelle di ratifica e di scambio (o in caso di trattati multilaterali, deposito) delle ratifiche. In questo caso la firma non comporta ancora alcun vincolo per le parti contraenti, avendo essa solo funzione di autenticazione del testo. Così Servedio A., *Gli accordi in forma semplificata ed i soggetti di diritto internazionale*, 2001.

⁵⁵ Islanda esclusa.

⁵⁶ L’Iepg era stato costituito per rispondere a due esigenze: la prima, per rimarcare la volontà dei Paesi europei della Nato di esprimere una propria politica “indipendente” nel settore degli armamenti, seppure armonizzata o di auspicabile armonizzazione con quella degli alleati d’oltre oceano; la seconda, per la sempre meno indilazionabile esigenza di coinvolgere la Francia, in quel periodo allontanatasi dall’organizzazione militare, entro un consesso internazionale che racchiudesse in sé la duplice valenza europea e, in qualche modo, Nato. Molto probabilmente era anche interesse dell’Iepg avere un atteggiamento di protezionismo nei confronti delle quote di mercato dell’industria europea degli armamenti. In questo senso il Col. Aaran Saraceno G., *Il ruolo degli Stati Maggiori nazionali nel campo dell’ammodernamento dello strumento militare, con riferimento al nuovo scenario dell’industria europea per la difesa contrassegnato da aggregazioni transnazionali e da alleanze governative multinazionali nell’ottica Ueo/Weag, Linee propositive per una efficace ed equilibrata collaborazione*, Centro Alti Studi per la Difesa, Casd, 1998-1999.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

equipaggiamenti, per facilitare la cooperazione e lo sviluppo di una solida base industriale e tecnologica europea. Sprovvisto dello status istituzionale, cioè della personalità giuridica, che gli permettesse di attuare le iniziative programmate, esso ha potuto operare pragmaticamente, evitando le fasi di crisi istituzionale che hanno caratterizzato altre esperienze⁵⁷ e dando il via al processo costituente del mercato europeo degli armamenti.

Un'iniziativa analoga sul fronte industriale si ha con l'Edig, (European Defence Industries Group), le cui posizioni riassumono sinteticamente il punto di vista e le esigenze del comparto industriale relativamente ai temi connessi alla realizzazione del mercato europeo degli armamenti. Fondato sempre nel 1976 come associazione internazionale di diritto belga, esso si propone come un foro per discutere i problemi della coordinazione industriale ed incrementare il coinvolgimento dei Governi nella cooperazione per la difesa. Nonostante i buoni propositi però, l'Edig non è stato dotato degli strumenti sufficienti⁵⁸, e vittima del *juste retour*⁵⁹ e delle logiche nazionalistiche, non è stato in grado di gestire alcun programma. Attualmente l'Edig opera nell'ambito Weag e propone consulenze e contributi significativi su vari temi di politica industriale per l'individuazione e la soluzione dei problemi del comparto.

Successivamente, dopo la Dichiarazione dei ministri Uno di Maastricht del 1991, dove si esaminano le cooperazioni tra Uno/Lue e le possibilità per una cooperazione nel campo degli armamenti che avrebbe dovuto vedere come risultato finale una Agenzia Europea⁶⁰, nell'incontro di Bonn⁶¹ del 4 dicembre 1992 finalmente i Ministri della difesa dei 13 paesi Iepg decidono sul trasferimento delle funzioni alla Ueo, che avviene, con un po' di ritardo⁶², il 19 maggio 1993 con la definizione degli arrangiamenti pratici e la creazione del Weag, mantenendo dunque le stesse strutture e gli stessi membri dello Iepg⁶³.

La composizione si è poi arricchita con la partecipazione, al vertice di Oporto del maggio 1999, dei paesi che sono anche nuovi membri della Nato (Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria), che sono poi diventati membri effettivi con gli stessi diritti e le stesse responsabilità, durante l'incontro dei Ministri della Difesa nel novembre 2000 a Marsiglia⁶⁴, insieme ad Austria, Finlandia e Svezia.

⁵⁷ Nones M., "La riorganizzazione dell'industria della difesa", *Europa-Europe*, n° 4-5, 2000.

⁵⁸ Gli unici strumenti di cui poteva avvalersi l'Edig erano studi ed approfondimenti su materie scientifiche, tecnologiche, economiche ed istituzionali di interesse comune; consigli e raccomandazioni ai governi europei; difendere gli interessi dei suoi membri all'interno del Weag e nei confronti della Commissione Europea. Così recita il Rapporto Colvin all'Assemblea Ueo, *European armaments restructuring and the role of Weu*, Document 1623 del 9 novembre 1998, punto 49.

⁵⁹ De Vestel P., op. cit., pag. 42-43.

⁶⁰ Cfr. Weu related texts adopted at EC Summit Maastricht 10 december 1991, punto C, pag. 4.

⁶¹ Communiqué de Bonn, Annexe A, Document 1359, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidental, Actes Officielles, trente-neuvième session ordinaire, première partie, juin 1993, vol. 1, Ueo, Paris.

⁶² Questo a causa del fatto che non tutti i membri dello Iepg erano Stati membri dell'Ueo, per cui il Weag non è stato creato seguendo le procedure dell'art. VIII del Trattato di Bruxelles modificato (...2. This Council shall be known as the "Council of Western European Union"; it shall be so organised as to be able to exercise its functions continuously; it shall set up such subsidiary bodies as may be considered necessary: in particular it shall establish immediately an Agency for the Control of Armaments whose functions are defined in Protocol No. IV...), con la conseguenza che esso non può essere considerato propriamente un organo sussidiario dell'Ueo.

⁶³ Vedi pure Assembly of the Western European Union, Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs Guirado, Rapporteur, and Mrs Katseli, co-Rapporteur, Document 1583, 25 novembre 1997, part 3 (i).

⁶⁴ La decisione di garantire la piena *membership* Weag ai tre Stati dell'Unione che non sono membri Nato e hanno potuto per uno status di Paese Osservatore nell'Ueo (Austria, Finlandia e Svezia) segna una svolta

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

Nel Weag tutti i paesi partecipanti hanno titolo per partecipare pienamente e con gli stessi diritti e responsabilità ad un unico forum sulla cooperazione per gli armamenti europei che è gestito dai Direttori Nazionali degli Armamenti (National Armament Directors – Nads, anch'essi già presenti nella struttura dello Iepg) di tutti i 19 paesi membri, che sono responsabili di fronte ai Ministri della Difesa dei rispettivi Governi.

Oltre ai paesi membri, fanno parte del Weag altri 7 paesi a titolo di partner associati (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia), stante il loro interesse nella cooperazione nel settore degli armamenti. In questo senso la differenza tra “composizione” e “cooperazione” si assottiglia: ad Erfurt, il 17 novembre del 1997, è stata stabilita una procedura che consente l'interessamento dei paesi partner associati alle attività Weag e, nel caso si decida che uno Stato partecipi ad uno specifico progetto sugli armamenti, lo stesso Stato vi parteciperà sotto l'invito dei Direttori nazionali degli Armamenti con le stesse responsabilità e gli stessi diritti degli altri Stati membri, incluse le condizioni per i contributi economici⁶⁵.

Tra gli obiettivi del Weag vi sono:

1) uso più efficiente delle risorse attraverso un miglioramento nell'armonizzazione dei requisiti;

2) apertura dei mercati nazionali della difesa alla competizione transfrontaliera;

3) rafforzamento della base industriale e tecnologica europea,

4) cooperazione nei settori della ricerca e dello sviluppo;

5) mantenimento dei rapporti esistenti con Edig e Nato.

Pur riunendo 19 paesi il Weag si presenta come un foro un po' disomogeneo che lavora all'unanimità⁶⁶, che se da un lato permette a tutti di partecipare, dall'altro rappresenta un freno per quei Paesi che vorrebbero proseguire più speditamente e che quindi sono anche disposti ad investire di più in certe aree che sono, anche tecnologicamente, più sensibili.

Il Weag, ereditando la suddivisione dallo Iepg nelle commissioni “tematiche”⁶⁷, si presenta oggi composto di tre bracci operativi detti “pannelli”, cioè degli organi collegiali che si ri-

importante, dal momento che tutti i membri Weag erano già membri Nato. Quest'ingresso potrebbe stabilire un precedente per l'apertura del Weag agli altri Partner Associati, che sono da poco entrati nella Nato ed entreranno nell'Unione nel maggio 2004, con l'eccezione di Bulgaria e Romania che rimangono per il momento Paesi candidati. Per questi motivi sarebbe auspicabile un invito ai paesi Partner Associati a partecipare come *full members* alle attività Weag, anche prima del loro ingresso nell'Unione. Cfr. il Documento dell'Assemblea Ueo A/1736 del 20 giugno 2001, *Explanatory Memorandum*, punto 15.

⁶⁵ Vedi il Documento dell'Assemblea Ueo n° 1597, *Dichiarazione di Erfurt*, paragrafo 40. Cfr inoltre il Documento dell'Assemblea Ueo n° A/1736, 20 giugno 2001, “The prospects for the participation of the associate partner countries in European armaments cooperation”, *Explanatory Memorandum*, punto 15, che afferma: “ (...) The decision to grant full Weag membership to three EU member states that are not members of Nato and opted for observer status in Weu (Austria, Finland, Sweden) marks a decisive change, since until then all full Weag members had been members of Nato. The accession to Weag of three EU member states that are not members of Nato could establish a precedent for opening up Weag to the current associate partner, which are candidates for accession to both the EU and Nato. Membership of either the EU or Nato, rather than of Nato alone, would then allow them to become full members of Weag. The EU enlargement process, which started in 1998, is well advanced and appears to be irrevocable. It would therefore in our view be politically desirable for the Ministers to immediately invite those Weu associate partner that so wish to join Weag as full members, even before they become members of the EU”.

⁶⁶ “It provides a broad framework for cooperation on an inclusive basis, but is handicapped by the rule of consensus”. Così Zacchera M., “Making the utmost of what the european armaments industry can offer”, *New Europe*, 22 May 2002.

⁶⁷ A tal proposito si veda l'Annesso B, *Structure du Geip*, del Documento 1359, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Actes Officieles, trente-neuvieme session ordinaire, premiere parte, Juin 1993, vol. 1, Ueo, Paris.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

uniscono due volte l'anno e deliberano sulla base del principio dell'unanimità⁶⁸, ed un Gruppo ad hoc, la cui funzione è di esaminare la possibilità della creazione di una Agenzia Europea degli Armamenti.

Il Pannello I (Equipment Programmes) ha il compito di sviluppare i programmi *cost-effective* di equipaggiamento che soddisfino i requisiti operativi e militari dei paesi membri, migliorando così la capacità industriale europea e la sua competitività. Ogni anno vengono analizzati i vari equipaggiamenti in dotazione ai singoli Paesi e vengono comparati, sulla base di documenti ufficiali, i rapporti sulle domande e sulle sostituzioni degli armamenti e, dove sono possibili cooperazioni, si creano dei gruppi di lavoro tra le nazioni collaboranti per gli studi di fattibilità, l'armonizzazione dei requisiti e lo sviluppo di eventuali programmi di produzione comune con la costituzione di appositi gruppi di progetto per la produzione dei nuovi equipaggiamenti⁶⁹. Inoltre, per conseguire l'armonizzazione dei requisiti operativi è considerata determinante una loro "maggiore visibilità", attraverso la pubblicazione di appositi "Bollettini dei Contratti" nei Paesi Weag⁷⁰.

Il Pannello II (Research and Technology) è invece responsabile per il rafforzamento della posizione europea nel campo della ricerca e della difesa tecnologica, e lo strumento principale è il programma Euclid (European Cooperation for the Long Term in Defence), che ha un budget di circa 100 milioni di euro, grazie al quale poco più di 80 progetti specifici di ricerca e sviluppo sono stati attivati in 13 Common European Priority Areas (Cepas), e di cui almeno un terzo già terminati⁷¹. Il Weag Research Cell, operante all'interno del Pannello II dal 1995, ha ricevuto un nuovo status giuridico nel 1997 attraverso il quale (come nel caso Weao) può far stipulare contratti ai paesi partecipanti.

Il Pannello III (Procedures and Economic Matters), infine, si occupa degli aspetti di politica economica ed industriale nonché di tutti gli aspetti procedurali degli acquisti in cooperazione. In particolare esso consiste in una serie di gruppi specializzati che si incontrano in sessione plenaria circa tre volte l'anno per rivedere e discutere le attività in corso ed il loro futuro, formulando poi proposte e raccomandazioni ai Direttori Nazionali (Nads). Tra i temi specifici del Pannello III ci sono quelli del rafforzamento della European Dtib (Defence Technological and Industrial Base) e della competizione transfrontaliera e dei trasferimenti tecnologici, che costituiscono le basi di principio dell'Edem (European Defence Equipment Market). Questo pannello è inoltre autorizza-

⁶⁸ Salvo ratifica, pure collegiale dei Nad. Per gli affari di maggior importanza e per le direttive politiche di indirizzo generale è richiesta la ratifica, sempre collegiale, anche da parte dei Ministri della Difesa. Così Zignani A., "A grandi passi verso l'Europa degli Armamenti", *Informazioni della Difesa*, Suppl., n° 3/ 1999, pag. 9.

⁶⁹ Inoltre un Cooperative Opportunity Consultation Office (Coco) è stato creato per fornire informazioni alle nazioni che cercano partner per progetti specifici. Tutti i lavori del Pannello I sono poi soggetti al rendiconto presso i Direttori Nazionali degli Armamenti (National Armaments Directors - Nads).

⁷⁰ In essi devono essere riportati tutti gli ordini nazionali, generalmente di valore uguale o superiore ad una certa cifra (1.000.000 di euro) per lo sviluppo, la fornitura e la manutenzione di equipaggiamenti militari. La finalità è quella di rendere note e trasparenti, alle imprese europee operanti nei settori tecnologici della difesa, tutte le esigenze negoziali che possono riguardare i materiali *warlike* (cioè quelli destinati a fini specificamente militari), tende a chiarire le attività contrattuali oltre ad ampliare la concorsualità nelle aree di approvvigionamento. La pubblicità non è effettuata per i materiali già sottoposti alle Direttive di Approvvigionamento Cee, le armi nucleari ed i sistemi a propulsione nucleare, le navi da guerra, gli agenti tossici e radioattivi e gli equipaggiamenti crittografici. Stessa *escape clause*, cioè deroga giustificabile con motivazioni di sicurezza nazionale o situazioni di emergenza e urgenza o con la necessità di ottemperare ad eccezionali disposizioni nazionali inderogabili, quando il valore del progetto superi i limiti stabiliti dal Bollettino.

⁷¹ Fonte www.weu.int.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

to dai Direttori Nazionali a condurre il dialogo con l'Unione Europea, rendendo la Commissione Europea e l'Edig più partecipi del lavoro del Weag anche se, dal momento che tutti i documenti del terzo pannello, pur essendo approvati dai Direttori Nazionali⁷², non sono vincolanti in termini legali, la loro applicazione dipende dalla volontà politica degli Stati membri.

Tutte le strutture del Weag sono coordinate da uno *Staff Group*, composto di rappresentanti permanenti dei Direttori Nazionali, che prepara il budget annuale, assicura la continuità del lavoro dopo gli incontri dei Direttori Nazionali, informa il Consiglio Permanente dell'Ueo sulle attività in corso ed i programmi futuri, mantiene i contatti con gli altri organi dell'Ueo e le altre organizzazioni internazionali (soprattutto la Nato).

Come erede legale del meno fortunato Iepg, il Weag ha assunto un programma in sostanza più ampio ma, senza potere contrattuale⁷³ e con la difficoltà di raggiungere un ampio consenso tra tutti gli stati coinvolti⁷⁴, ha finito per diventare e rimanere un forum per unire nella discussione su armamenti e investimenti per ricerca e sviluppo gli Stati Ueo ed i partner associati, vale a dire quelli dell'Unione, (compresi i paesi neutrali come Austria, Finlandia e Svezia) e quelli europei della Nato (eccetto l'Islanda)⁷⁵.

Un Gruppo di Studio ad hoc è stato creato nel marzo 1993 per esaminare tutte le questioni relative ad una Agenzia Europea degli Armamenti (European Armaments Agency – Eaa), anche in considerazione delle esplicite richieste riportate nelle Dichiarazioni Ueo dei Ministri della Difesa⁷⁶ e delle numerose raccomandazioni dell'Assemblea Ueo⁷⁷. A causa della man-

⁷² Ed in alcuni casi anche dai Ministri della Difesa.

⁷³ A parte gli sviluppi futuri connessi alla previsione di costituire un'Eaa, allo stato attuale si può verificare che le regole del mercato Weag, anche se non hanno assunto la forza giuridica di un atto legislativo o regolamentare del nostro ordinamento generale, sono state rese vincolanti, quali regole tecniche di condotta amministrativa, nell'ordinamento particolare del Ministero della Difesa. L'Ufficio del Segretario Generale/Dna ha emanato concrete direttive per garantire l'osservanza degli impegni assunti a livello Weag, che mirano a soddisfare l'interesse pubblico della cooperazione europea e la necessaria concorrenza tra industrie. La loro inosservanza, pur non dando luogo a violazione di legge, può comunque configurarsi come vizio di legittimità. In questo senso Gennaro M. e Montefusco G., *Disciplina giuridico amministrativa delle forniture dell'amministrazione della Difesa concernenti i materiali warlike e non, nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario e dell'accordo tra i Paesi Weag*, Ministero della Difesa, ottobre 1993, pag. 63.

⁷⁴ Certamente la responsabilità per gli scarsi risultati finora conseguiti dal Weag non deve essere ricercata nel cattivo funzionamento della struttura in quanto puro "meccanismo operativo", ma nella stessa mancanza di volontà da parte delle Nazioni, restie ad abbandonare prassi e consuetudini interne che permettono di salvaguardare quelle, a volte modeste, quote di mercato poste sotto il controllo dell'Industria nazionale. Questi contraddittori comportamenti hanno portato ad una progressiva mancanza di credibilità in tali strutture, che sono state perciò da più parti sottoposte a severe critiche e a pesanti interrogativi circa la loro effettiva utilità, interrogativi che potrebbero mettere in dubbio la loro stessa sopravvivenza. Così il Col. Aaran Saraceno G., *Il ruolo degli Stati Maggiori nazionali nel campo dell'ammodernamento dello strumento militare, con riferimento al nuovo scenario dell'industria europea per la difesa contrassegnato da aggregazioni transnazionali e da alleanze governative multinazionali nell'ottica Ueo/Weag, Linee propositive per una efficace ed equilibrata collaborazione*, Centro Alti Studi per la Difesa, Casd, 1998-1999.

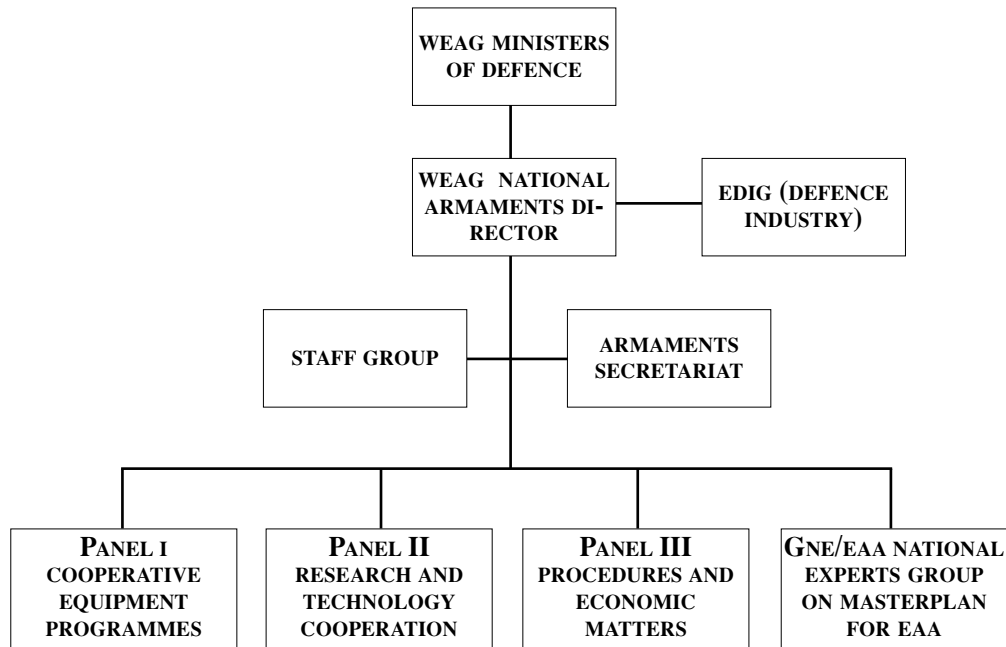
⁷⁵ Vedi Documento dell'Assemblea Ueo A/1785 del 5 giugno 2002.

⁷⁶ Ad esempio la Dichiarazione Ueo di Maastricht del febbraio 1992 menziona l'invito ad esaminare ulteriormente "proposte per una maggior cooperazione nel campo degli armamenti allo scopo di creare una Agenzia Europea degli Armamenti".

⁷⁷ Tra gli altri, si veda il Documento dell'Assemblea Ueo n° 1623 del 9 Novembre 1998 intitolato "European Armaments Restructuring and the Role of the Weu, report submitted on behalf of the Defence Committee", noto come rapporto Colvin, dal nome del relatore del Comitato Difesa, dove si indica lo Weag come il "Governing body" della futura Agenzia.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

The Weag Organization



canza delle necessarie condizioni politiche, giuridiche ed economiche, come l'assenza di regolamenti comuni o, almeno armonizzati per il comparto europeo degli armamenti, il Gruppo, non ritenne a quel tempo di raccomandare la fondazione di un'Agenzia che potesse pianificare congiuntamente le richieste delle forze armate nazionali e condurre tutte le attività di *procurement* per conto dei paesi Weag, preferendo indicare la strada della costituzione di un organo sussidiario avente personalità giuridica piuttosto che rafforzare i poteri dello stesso Weag⁷⁸.

Così, il 17 novembre 1996, durante la riunione ministeriale di Ostend, è stata creata secondo le procedure dell'art. VII del Trattato di Bruxelles modificato, la Weao (Western Euro-

⁷⁸ Scrive Christophe Cornu che lo Weag è vittima del suo meccanismo decisionale basato sul consenso unanime e della mancanza di determinazione dei suoi membri, non riuscendo così a dare un impulso decisivo alla cooperazione europea. Così in Cornu C., *Chaillot Paper*, Weu Institute for Security Studies, n° 44, January 2001. Anche Fulvio Attinà scrive che i direttori degli armamenti sono stati incapaci di raggiungere accordi di ampia portata perché sottoposti ai vincoli di difendere gli investimenti esistenti e le prospettive occupazionali e tecnologiche del proprio paese. Così Attinà F., *La politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea*, Centro Militare di Studi Strategici, CeMiSS, 2001, pag. 53. In questo stesso senso anche le conclusioni del rapporto del Chairman of the National Armaments Directors, *Improving the Operation of Weag*, Bruxelles 23 settembre 1996, discusso dai 13 Ministri della Difesa Weao all'incontro di Ostend nel novembre dello stesso anno.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

pean Armaments Organization)⁷⁹ con il compito di gestire i progetti di ricerca sulla difesa⁸⁰ e costituire l'elemento precursore dell'Agenzia Europea degli Armamenti⁸¹. Il Weag diventerà un'entità indipendente a seguito del compimento del processo di integrazione e di trasferimento delle funzioni dall'Ueo all'Ue, soprattutto a causa del problema delle *membership*, che includono membri non europei come la Turchia⁸², e dell'esistenza dell'art. 296 Tce, di cui si dirà più avanti. Un'ipotesi futura potrebbe essere quella di conferire allo Weag il ruolo di esperto tecnico dell'Unione sulle questioni di armamento, formalizzando così quanto già avviene sul piano informale, legittimando il Weag in sede Ue ed evitando di converso la costruzione di strutture parallele e concorrenti da parte della Commissione, che pure esercita un ruolo importante nella contribuzione e nella guida di programmi che hanno conseguenze nel campo degli armamenti⁸³.

3.2 *Weao*

Si tratta di una Research Cell che prima era impegnata nel Pannello II e che ora, con un nuovo status, è incaricata di sostenere il Weag per le attività di ricerca e sviluppo della tecnologia nonché conclusione di contratti per equipaggiamenti di difesa (*procurement of defence equipment*), in accordo con le politiche Weag⁸⁴.

Questa cellula, operativa dal 1997, si è presentata, appunto, come il precursore a 13 della futura Agenzia Europea degli Armamenti⁸⁵, ed attualmente ha un budget di 500 milioni di euro, per un totale di 120 progetti di ricerca e sviluppo e 25 contratti conclusi⁸⁶. Essa è inoltre il primo organo europeo nel campo degli armamenti dotato di personalità giuridica, cioè un'agenzia di *procurement* dotata di autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, ma soprattutto capace di concludere contratti per conto di tutti i Paesi partecipanti essenzialmente per la

⁷⁹ Della Weao fanno parte anche Danimarca, Norvegia e Turchia che non sono *full member* della Ueo.

⁸⁰ Gli scopi della Weao sono elencati nella sezione II della Carta Weao, punto 6: "The aim of the Weao is to assist in promoting and enhancing European armaments cooperation, strengthening the European defence technology base and creating a European defence equipment market, in accordance with policies agreed by the Weag".

⁸¹ A tal fine, nella riunione ministeriale del 17 novembre 1997, i paesi Weag decisero lo sviluppo di un piano (Masterplan for Eaa), indicante anche scadenze temporali, per guidare gli ulteriori passi per raggiungere l'obiettivo. Attualmente i problemi in tema di regole comuni per gli approvvigionamenti sono ancora presenti per le divergenze esistenti tra i paesi Weag con un'industria della difesa competitiva e quelli con capacità industriale minore.

⁸² Cfr. Cebeci M., "A delicate process of participation: the question of Weu Associate Members in decision-making for EU-led Petersberg operations, with special reference to Turkey", *Weu Occasional Paper* n° 10, November 1999.

⁸³ La Commissione agisce, ad esempio, come una *driving force* nella definizione di una politica spaziale europea, attraverso il supporto ai progetti (es. Galileo) della European Space Agency - Esa.

⁸⁴ Colvin M. (relatore a nome del Comitato Difesa), "European armaments restructuring and the role of Weu", *Ueo Documento 1623*, 6 novembre 1998.

⁸⁵ Secondo la Carta Weao (Sezione IV, art.12), la Cellula di Ricerca è "charged with support to the Weag on all research and technology activities and the placement of contracts, in accordance with this Charter, and which is the precursor to the western European Armaments Agency. When Weag Ministers decide that conditions to move to a full European Armaments Agency are met, it is the intention that this Agency will become the Executive Body and will absorb the Research Cell".

⁸⁶ Così riportato nella *Weag Rome Declaration*, Meeting of the Weag Defence Ministers, Rome 16 May 2002, punto n° 6.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

ricerca e lo sviluppo tecnologico. Ciò rappresenta un notevole vantaggio non solo per il risparmio sulla ricerca comune, ma significa anche non dover più procedere alla sigla di contratti con tutte le singole autorità nazionali, migliorando così la qualità e la speditezza dei programmi.

Tuttavia il fatto che la cooperazione fosse limitata alla ricerca e sviluppo non si è rivelato soddisfacente per molti paesi membri dell'Ueo con un più sviluppato sistema industriale, che avrebbero preferito muovere verso più proficue collaborazioni anche nelle fasi di progettazione e produzione⁸⁷.

Inoltre uno dei problemi più grandi che ha incontrato la Weao è quello del suo status legale. Lo stesso Presidente dell'Ueo, De Puig, ha dichiarato nel 1997: "(...) Furthermore, according to the legal opinion which the Assembly has sought from a very high ranking expert (...) Weao's legal status as a subsidiary body of the Council that includes countries which are not signatories of the modified Brussels Treaty (...) is far from satisfactory.(...) While it was deemed necessary to have recourse to international agreements duly ratified by the states concerned in order to associate some countries with the European Union or to enlarge Nato, a simple exchange of letters was considered sufficient to extend the rights that derive from Weu. This leads one to wonder about how strong the will of governments really is to make Weu an instrument for Europe's defence and security or even for its armaments policy"⁸⁸.

In realtà i dubbi che De Puig aveva sollevato sulla creazione della Weag ed in particolare sulla regolarità delle procedure ex art. VIII, vengono confermati nella già citata Appendice al Documento dell'Assemblea Ueo n° 1627 del 10 novembre 1998, intitolata *Legal opinion on the status of the associate states and the arrangements Governing their participation in the military operations of Weu and its activities in the field of armaments*⁸⁹ oltre che nell'Appendice del Documento n° 1587 del 4 novembre 1997 intitolato *Comments on the legal status of Weao*.

La Weao infatti è stata creata, il 19 novembre 1996, con la firma di una Carta istitutiva da parte dei dieci Ministri degli Esteri del Consiglio Ueo, che garantiva lo status di organo sussidiario dell'Ueo sulla base dell'art. VIII, punto 2, del Trattato di Bruxelles modificato⁹⁰.

Soltanto in un momento successivo, in occasione del meeting di Ostend del 19 novembre 1996, si è provveduto a "regolarizzare" la posizione di due Paesi Associati, come Norvegia e Turchia, con uno scambio di lettere tra il Presidente di turno del Consiglio dei Ministri Ueo e i Ministri degli Esteri di questi due Paesi. Nel caso della Danimarca, che è uno Stato Osservatore, è stato ritenuto sufficiente lo scambio di lettere del 14 marzo 1994, quando le funzioni del gruppo Iepg vennero trasferite nello Weag. Sulla base dunque di questo scambio di lettere, tre Paesi non facenti parte a pieno titolo dell'Ueo, e senza rappresentanza nelle sedute del Consi-

⁸⁷ Lluís Maria De Puig, in un discorso tenuto dopo soli 6 mesi di operatività della Weao, ha dichiarato: "We have no reason to be fully satisfied with the Council's decisions concerning Weao. The Assembly has constantly expressed the wish for Weao's remit to be extended well beyond research and development to include the placing of orders for armaments in Europe and abroad and the development of an armaments export policy which would reconcile industry's legitimate aims with the demands of a common foreign and security policy in the European Union (...)". Discorso di apertura del Simposio "European cooperation on the procurement of defence equipment", svoltosi a Monaco di Baviera il 1° ottobre 1997, estratti ripresi nel Documento 1583 del 25 novembre 1997, *Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs Guirado, Rapporteur, and Mrs Katseli, co-Rapporteur, Assembly of the Western European Union*.

⁸⁸ Vedi nota precedente.

⁸⁹ Vedi nota 72.

⁹⁰ Tale articolo stabilisce che "The Council shall be known as the 'Council of Western European Union'; it shall be so organised as to be able to exercise its functions continuously; it shall set up such subsidiary bodies as may be considered necessary: in particular it shall establish immediately an Agency for the Control of Armaments whose functions are defined in Protocol No. IV".

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

glio a dieci, hanno accettato di applicare l'Agreement di Parigi dell'11 maggio 1955 sullo "Status dell'Ueo, rappresentanti nazionali e staff internazionale" in relazione alle attività Weao⁹¹. Ognuno dei tre Paesi ha inoltre avuto assicurazioni riguardo la piena partecipazione e l'uguaglianza di diritti e obbligazioni sulla base del documento firmato a Bonn dai 13 Ministri della Difesa il 4 dicembre 1992 e sulla Dichiarazione di Roma sul trasferimento delle funzione dallo Iepg allo Weag e, in aggiunta, nella risposta del Presidente di turno, ancora la conferma della piena partecipazione e stessi diritti nell'esercizio delle attività in seno alla Weao come espressione del loro status di Paesi Associati all'Ueo.

Dunque, dopo che la Carta istitutiva è stata firmata dai dieci Paesi Membri⁹² e condivisa con lo scambio di lettere tra il Presidente di turno ed i Ministri degli Esteri dei Paesi Associati, si è provveduto alla firma di un Memorandum of Understanding (MoU) per la definizione dei principi da applicare nelle operazioni e nell'amministrazione Weao⁹³, non da parte delle stesse "Alte Parti Contraenti" e cioè i Ministri degli Esteri del Consiglio Ueo, bensì dai tredici Ministri della Difesa, che in linea di principio non hanno poteri di rappresentanza diplomatica, non firmando trattati ma limitandosi a dei "technical agreements", cioè accordi specifici riguardanti la difesa, ricevendo implicitamente o esplicitamente l'autorità dai colleghi degli Esteri⁹⁴. In ogni caso i Ministri della Difesa non hanno potuto far altro che riconoscere che "il Consiglio Ueo ha sancito la nascita della Weao come organo sussidiario seguendo le previsioni dell'art. VIII, punto 2, del Trattato di Bruxelles" e che solo dieci Ministri degli Esteri han-

⁹¹ Nel Paris Agreement vengono chiariti, tra l'altro, gli aspetti che riguardano le immunità ed i privilegi accordati ai membri dell'organizzazione. L'*agreement* è entrato in vigore nei paesi firmatari il 19 luglio 1956.

⁹² Gli unici, tra l'altro, che possono decidere sulla revisione della Carta e sull'estinzione della Weao.

⁹³ Lo scopo del MoU è "...covering the principles to be applied in the operation and administration of Weao, as defined in Section IV of the Charter". Così nella sezione 2 del MoU.

⁹⁴ In questo senso il punto n° 8 dell'Appendice al Documento dell'Assemblea Ueo n° 1587 del 4 novembre 1997 intitolato "Comments on the legal status of the Weao". Circa la rappresentanza nei momenti della stipulazione degli accordi, vale la pena ricordare che la qualità di rappresentante è attestata da un apposito documento chiamato nella prassi diplomatica "pieni poteri". Accanto ai pieni poteri, o indipendentemente da essi, i negoziatori, compresi i Ministri della Difesa, vengono forniti di "istruzioni", spesso anche scritte, sulla condotta dei negoziati che hanno rilievo internazionale in quanto rese note ai plenipotenziari delle altre parti. Di regola una persona è considerata a rappresentare lo Stato in quanto produca pieni poteri, a meno che risulti - ex art. 7, paragrafo 1 della Convenzione di Vienna - "dalla pratica degli Stati interessati o da altre circostanze che essi avevano l'intenzione di considerare questa persona come rappresentante dello Stato a questi fini e di non richiedere la presentazione dei pieni poteri". Alla solennità della produzione dei pieni poteri corrisponde, oggi, la pratica diffusa di non farvi ricorso, per ragioni di urgenza e praticità. Fanno comunque eccezione alla suddetta disposizione, secondo il successivo paragrafo 2 "a) i Capi di Stato, di Governo ed i ministri degli Affari Esteri, per tutti gli atti relativi alla conclusione di un trattato; b) i Capi di missione diplomatica, per l'adozione del testo di un trattato tra lo Stato accreditante e lo Stato accreditario; c) i rappresentanti accreditati degli Stati ad una conferenza internazionale o presso un'organizzazione internazionale o uno dei suoi organi, per l'adozione del testo di un trattato in questa conferenza, questa organizzazione o questo organo". Il vantaggio di ricorrere alla sottoscrizione da parte di questi soggetti si intuisce chiaramente per ragioni di speditezza e praticità delle relazioni internazionali, oltre che il vantaggio di aggirare i Parlamenti nazionali in aree nelle quali il potere esecutivo preferisce riservarsi una certa flessibilità ed ampiezza di poteri. Proprio questo deve indurre a riflettere sui limiti che il potere esecutivo incontra nel concludere un accordo senza ricorrere al Capo di Stato, di Governo o Ministro degli Esteri, ed alla procedura della ratifica. In questi casi dovrebbe trattarsi di accordi settoriali e specifici in materie tecnico-amministrative risalenti alle attribuzioni delle varie branche dell'Amministrazione, per le quali essa stessa disponga di poteri normativi propri. Ma proprio in tale ambito, l'approssimazione sembra regnare, posto che le Carte Costituzionali dei Paesi europei raramente contengono norme espresse al riguardo. In questo senso Servedio A., *Gli accordi in forma semplificata ed i soggetti di diritto internazionale*, 2001.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

no firmato la Carta istitutiva, infrangendo così subito il principio della parità di trattamento e uguaglianza di diritti tra Paesi Membri e Paesi Associati.

Infine un'altra considerazione: visto che la Weao è un organo sussidiario e parte integrale dell'Ueo, il rapporto annuale del Consiglio all'Assemblea Parlamentare Ueo deve contenere, secondo le previsioni dell'art. IX del Trattato di Bruxelles⁹⁵, una sezione relativa alla Weao. Tale rapporto è soggetto a dibattito e alle opinioni e alle raccomandazioni dell'Assemblea ma, in queste attività sono esclusi i rappresentanti dei Paesi Associati che non hanno diritto di intervento durante il rapporto del Consiglio e non prendono parte ai dibattiti dell'Assemblea sul rapporto annuale⁹⁶, ancora in palese contrasto con quei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di diritti⁹⁷.

La classificazione della Weao come organo sussidiario, dunque, è tutt'altro che superflua e priva di implicazioni, dal momento che in questo modo la si configura come una componente dell'Ueo e parte integrale di essa. Proprio per questa ragione la Weao condividerebbe la personalità giuridica e le capacità accordate all'Ueo, acquisendola dunque *ex officio*, come chiarito dal paragrafo 8 della Carta Weao. Secondo però i commenti legali del Documento 1587 del 1997, e secondo l'opinione dell'esperto Henri Adam, ex consulente legale del Ministro degli Esteri francese, è proprio a causa dei dubbi sulla composizione della Weao a tredici membri - e non dieci - che nel paragrafo 8 della Carta viene fatta una simile, ed in teoria inutile, specificazione. Secondo queste opinioni, e soprattutto stante la volontà delle parti di non apportare modifiche al Trattato originario, la qualifica di "organo sussidiario" verrebbe a cadere proprio a causa della mancanza di poteri per il Consiglio Ueo di creare un organo che faccia parte della stessa Ueo insieme a Stati che dell'Ueo non fanno parte⁹⁸. La conseguenza perciò sarebbe che la Carta Weao avrebbe solo un valore diplomatico e la personalità giuridica prevista dal paragrafo 8 non dovrebbe essere riconosciuta in Danimarca, Norvegia e Turchia dal momento che la Carta non è stata soggetta ad alcuna procedura di ratificazione⁹⁹. Nonostante questi rilievi, il Consiglio ha proseguito nel cammino di aprire la partecipazione Weao ai nuovi paesi Weag, con la conferma da parte dei Ministri

⁹⁵ Art. IX: "The Council of Western European Union shall make an annual report on its activities and in particular concerning the control of armaments to an Assembly composed of representatives of the Brussels Treaty Powers to the Consultative Assembly of the Council of Europe".

⁹⁶ Art. 16.2, lett. D del Regolamento di Procedura dell'Assemblea.

⁹⁷ I Membri Associati, che non fanno parte del Trattato di Bruxelles modificato, possono partecipare alle attività del Consiglio Ueo secondo le seguenti modalità: "1) at the request of a majority of the member states, or of half of the member states including the Presidency, participation may be restricted to full members; 2) they will be able to be associated with the Planning Cell through a permanent liaison arrangement; 3) they will have the same rights and responsibilities as the full members for functions transferred to Weu from other fora and institutions to which they already belong (in other words the Eurogroups transferred from the Atlantic Alliance to Weu); 4) they will have the right to speak but may not block a decision that is the subject of consensus among the member states; 5) they may associate themselves with the decisions taken by member states and participate in their implementation unless a majority of the member states, or half of the member states including the Presidency, decide otherwise; 6) they will take part on the same basis as full members in Weu military operations to which they commit forces; 7) they will accept in full the substance of Section A of Part III of the Petersberg Declaration which will form part of the association document; 8) they will be connected to the member states' telecommunications system (Weucom) for messages concerning meetings and activities in which they participate; 9) they will be asked to make a financial contribution to the organisation's budgets". Cfr. Punto 9 del Documento dell'Assemblea Ueo n° A/1690 del 5 giugno 2000.

⁹⁸ Secondo le fonti appena citate, sarebbe messa in discussione persino la competenza a concludere accordi internazionali al di fuori dei casi previsti (es. Stati membri e Nato).

⁹⁹ Cfr. punto 69 dell'Appendice del Documento 1587/97.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

della Difesa di arrivare ad una partecipazione effettiva attraverso la firma degli emendamenti al Memorandum d'Intesa Weao. Il risultato di ciò è l'ingresso nel maggio 1999 di Finlandia, Svezia, Repubblica Ceca e Polonia nella Weao, portando così a 17 il numero dei paesi partecipanti¹⁰⁰.

Tutto questo mostra come sia disomogenea e "precaria" dal punto di vista legale la situazione riguardante le strutture Ueo non ancora pienamente integrate nell'Ue (ad es. l'Assemblea)¹⁰¹ e come essa si trasmetta inevitabilmente allo Weag e alla Weao (che alla fine si configurano rispettivamente come forum di consultazione politica e per la promozione delle cooperazioni europee nel campo degli armamenti), rendendo per certi versi più complicato¹⁰² il percorso che dovrebbe portare alla famosa Agenzia Europea degli Armamenti ed aprendo il varco ad altre iniziative, non ultima quella dei quattro principali paesi europei produttori relativa all'Occar¹⁰³.

3.3 Occar

Proprio l'Occar (Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement) potrebbe costituire il nucleo iniziale sul quale è possibile articolare lo sviluppo dell'entità europea degli armamenti. Frustrati dalla mancanza di autorità dell'Ueo e dalle difficoltà incontrate nell'istituzione dell'Agenzia Europea degli Armamenti, Francia e Germania hanno costituito, il 12 novembre 1996, un'agenzia separata per la gestione dei contratti comuni ed il coordinamento degli acquisti per le loro forze armate, alla quale si sono aggiunti anche il Regno Unito e l'Italia¹⁰⁴. L'Occar, con sede a Bonn, raccoglie dunque i quattro maggiori paesi, che nel 1998 rappresentavano da soli quasi l'80% delle spese fatte al livello europeo sul fronte degli equipaggiamenti militari, per la creazione di uno strumento che funzionasse secondo dei principi comuni ai quattro partner per rispondere alla necessità di competitività e di efficacia.

L'Occar è un organismo aperto ad accogliere nuovi membri, la cui adesione è soggetta all'approvazione dei partner e, molto importante, verrà valutata sulla base del coinvolgimento in

¹⁰⁰ Cfr. i punti 7 e 8 della Weag Declaration, firmata a Roma il 16 maggio 2002. Oltre a far riferimento all'ingresso dei quattro paesi sopra menzionati, si riporta anche l'interesse per Austria ed Ungheria di unirsi ai 17 paesi Weao.

¹⁰¹ Il tema della carenza di coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare Ueo nell'evoluzione dell'Europa della difesa è una questione forse non prioritaria, ma certamente importante ai fini di un equilibrato sviluppo istituzionale.

¹⁰² A ciò si deve aggiungere la volontà dei Ministri della Difesa di invitare anche i paesi Partner Associati a firmare alcuni MoU, come ad esempio Euclid, Socrate, Thales, senza che essi abbiano la *full membership* Weag e tanto meno diritto di voto nel Pannello II del Weag, prevedendo perciò una semplice partecipazione *de facto*. Cfr. Documento dell'Assemblea A/1736 del 20 giugno 2001, *Explanatory Memorandum*, capitolo III intitolato "Participation of the associate partner countries in european and transatlantic cooperation on research and technology", punto 1 "Weao research and technology activities".

¹⁰³ A tal proposito si deve ricordare che nel "Masterplan for EAA" è stata espressamente prevista la necessità di pianificare la fusione tra Weao ed Occar per arrivare ad un'unica Agenzia Europea degli Armamenti. In realtà nel piano dettagliato per la pianificazione delle misure più idonee per l'efficace cooperazione europea nel campo delle acquisizioni degli armamenti è da ravvisare, oltre che uno studio per l'individuazione dei problemi attuali nelle politiche di acquisizione dei Paesi Weag, soprattutto un tentativo di rilancio dell'Agenzia Europea, essendosi dovuto constatare più o meno palesemente il fallimento dei primi tentativi per la costituzione del nuovo organismo, derivanti non tanto da carenze nelle attività di studio condotte quanto dalla mancanza di volontà da parte delle Nazioni.

¹⁰⁴ A ben vedere l'Occar nasce sull'onda di una iniziativa franco-tedesca concepita per razionalizzare i programmi bilaterali già esistenti, ma ben presto essa si estese ad una collaborazione più completa in tutto il settore degli armamenti fino a coinvolgere successivamente anche Gran Bretagna ed Italia.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

concreti progetti comuni, nonché della rilevanza degli impegni finanziari che verranno assunti. Attualmente il Belgio, l'Olanda e la Spagna hanno già presentato una domanda d'adesione, mentre la Svezia e la Finlandia si sono limitate per il momento alla dimostrazione di un certo interesse¹⁰⁵.

Per ciò che riguarda la sua personalità giuridica, la firma da parte dei Ministri della Difesa dei quattro paesi della Convenzione istitutiva dell'Occar, il 9 settembre 1998 a Farnborough, costituisce la fine di una prima tappa fondamentale nel processo di sviluppo dell'istituzione. Il passo successivo è stato quello della legittimazione parlamentare in quanto, senza le procedure di ratifica, l'Occar non aveva uno status legale internazionale e non era quindi in grado di poter agire come committente, in quanto operava sulla base di un accordo amministrativo sottoscritto dai quattro Stati contraenti¹⁰⁶, mentre per le procedure di acquisizione dei materiali d'armamento doveva far riferimento alle norme nazionali in vigore. Questo passo si è concluso nel dicembre 2000¹⁰⁷, quando l'Occar ha assunto finalmente lo status giuridico e l'autonomia amministrativa che si concretizza nella capacità di assumere impegni pluriennali da parte degli Stati e nel potere di contrattare a loro nome nell'ambito dei programmi ad essa affidati.

Per quanto riguarda il suo funzionamento, l'Occar sostituisce alle regole nazionali le proprie, con l'obiettivo di facilitare l'applicazione dei principi che hanno presieduto alla sua creazione¹⁰⁸. Essi costituiscono un'innovazione rispetto ai meccanismi di cooperazione internazionale che fino ad ora sono stati utilizzati, e vengono puntualmente elencati nel preambolo della Convenzione¹⁰⁹:

1) conseguimento del miglior rapporto possibile tra costo (inteso come costo del ciclo di vita) ed efficienza nei programmi di cooperazione attuali e futuri. A tal fine devono essere elaborate e sviluppate nuove metodologie di gestione dei programmi e le procedure per l'assegnazione dei contratti devono essere più efficaci;

2) pianificazione del futuro basata sul coordinamento delle rispettive necessità militari a medio e lungo termine (10-15 anni) e sul programma comune di investimenti tecnologici, ri-

¹⁰⁵ Ad esempio la Spagna è già stata invitata nella collaborazione del progetto Future Large Aircraft - Fla, sfruttando così le possibilità dell'art. 37 che prevede la cooperazione dell'Occar con altre organizzazioni internazionali e con Governi, organizzazioni e istituzioni di Stati non membri, con i quali può concludere accordi. Inoltre l'art. 38 stabilisce che una tale cooperazione può assumere la forma di partecipazione ad uno o più programmi da parte di Stati non membri o di organizzazioni internazionali (...). Il programma dell'aereo da trasporto A400M, ad esempio, è il primo caso di collaborazione con Paesi non membri come Belgio, Lussemburgo, Spagna, Portogallo e Turchia.

¹⁰⁶ Così Bertini L., *Il processo di integrazione del procurement militare in Europa*, Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS), 2001.

¹⁰⁷ IL processo di ratifica è stato completato nel dicembre 1999 dal Parlamento tedesco, nel gennaio 2000 da quello francese, nel novembre 2000 da quello italiano (legge 348/2000) e nel dicembre 2000 da quello inglese. Come disposto dalla Convenzione stessa nell'art. 52 delle disposizioni finali, trenta giorni dopo il deposito dell'ultima ratifica, e dunque il 28 gennaio 2001, l'Occar acquisisce la personalità giuridica necessaria per gestire i programmi di cooperazione attuali e futuri, condurre le attività negoziali in genere, stipulare contratti, assumere personale, acquisire e cedere beni mobili ed immobili e avviare procedimenti legali in piena autonomia, senza dover ricorrere all'applicazione delle diverse procedure nazionali.

¹⁰⁸ Questi vengono anche chiamati "principi di Baden Baden", dal nome della località dove vennero fissati per la prima volta durante l'incontro franco-tedesco del 7 dicembre 1995.

¹⁰⁹ La Convenzione si compone di 58 articoli, divisi in 15 capitoli e 4 allegati, questi ultimi rispettivamente in materia di immunità e privilegi, arbitrato, disposizioni transitorie e processo decisionale. Il testo è pubblicato integralmente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale n° 278, 28/11/2000.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

spondente ai principi di complementarietà, reciprocità e bilanciamento;

3) investimento nei rispettivi poli industriali d'eccellenza (c.d. "sfruttamento selettivo delle posizioni dominanti") per migliorare la competitività delle acquisizioni e la base industriale e tecnologica europea;

4) rafforzamento della cooperazione tra i rispettivi paesi mediante la ricerca delle complementarietà industriali e tecnologiche, la trasparenza negli approvvigionamenti e l'applicazione di compensazioni e del principio del *juste retour* non tanto nell'ambito di singoli programmi ma in un contesto globale, prendendo cioè in considerazione più programmi entro lassi temporali più lunghi, comprendenti anche le capacità di sostenimento e manutenzione dei prodotti acquisiti durante tutto il loro ciclo vitale;

5) apertura verso l'adesione di altri Stati europei che accettino le norme della Convenzione e che abbiano programmi concreti in comune, sulla base del rispettivo impegno finanziario.

Tra i quattro articoli del Capitolo II, sugli "Obiettivi della cooperazione e ruolo dell'Occar", fondamentale è l'art. 5 che sancisce la rinuncia espressa al calcolo analitico del *juste retour*, che viene sostituito col principio del "*best value for money*", ossia un bilanciamento generale basato su più programmi e su più anni, allo scopo di evitare costi superflui ed aumentare allo stesso tempo la competitività della base industriale e tecnologica. È infatti previsto nelle proprie modalità di funzionamento che l'Occar adotti nuovi meccanismi per la ripartizione dei ritorni industriali sulle attività di collaborazione internazionale, svincolandoli da valutazioni legate ai singoli programmi, e premiando le imprese che hanno sviluppato eccellenze distintive in particolari aree¹¹⁰, spingendo così i Governi nazionali a tralasciare quelle attività che sono già sviluppate in maniera più redditizia in altri paesi europei.

La trasparenza, poi, dovrebbe essere assicurata da relazioni annuali sull'andamento di ogni singolo programma, e ciò sarebbe da intendersi in sede parlamentare nazionale, visto che la Convenzione non pone al riguardo alcuna specificazione.

In generale l'Occar, oltre a svolgere i compiti di coordinamento e promozione delle attività congiunte per il miglioramento di costi, tempi e prestazioni (art. 7), si occupa della gestione diretta dei programmi di cooperazione attuali e futuri¹¹¹, gestisce i programmi nazionali che gli Stati membri le assegnano, elabora specifiche tecniche comuni per lo sviluppo e l'acquisizione di sistemi definiti congiuntamente, coordina e pianifica attività di ricerca e di studio, coordina le scelte nazionali relative alla base industriale ed alle tecnologie comuni nonché il coordinamento degli investimenti di capitale e l'uso dei centri di sperimentazione (art. 8).

Per ciò che concerne l'organizzazione generale, l'art. 9 prevede una struttura molto snella, basata su due livelli di responsabilità, decisionale ed esecutiva, che si rispecchiano in due soli organi: il Consiglio di Sorveglianza – CdS (Board of Supervisors), che è l'organo decisionale più elevato (art. 10), nel quale ciascuno Stato membro ha un rappresentante con diritto di voto (art. 15)¹¹² e si riunisce due volte l'anno (art. 14), e l'Amministrazione Esecutiva – AE (Executive

¹¹⁰ Questo principio dell'art. 5 va di pari passo con quello dell'interdipendenza tecnologica e produttiva tra i paesi membri. Senza di questo infatti, sarà impossibile procedere all'identificazione e localizzazione delle aree di specializzazione ed eccellenza delle rispettive industrie nazionali, su cui costruire in maniera equilibrata i rapporti di collaborazione per lo sviluppo di sistemi innovativi in grado di soddisfare i futuri requisiti comuni. Così Marini R., "Agenzia Europea degli Armamenti: proposte e sviluppi per una adeguata partecipazione italiana", *Atti della tavola rotonda*, Centro Alti Studi per la Difesa, Casd, Roma, 3 marzo 1987.

¹¹¹ Essi possono includere il controllo di configurazione, il supporto logistico in servizio e le attività di ricerca (art. 8, punto a).

¹¹² I rappresentanti degli Stati membri sono i Ministri della Difesa o i loro delegati, che hanno facoltà di essere accompagnati dai propri collaboratori tra i quali sono compresi rappresentanti dei rispettivi Stati Mag-

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

Administration), che è l'organo esecutivo permanente responsabile delle decisioni del CdS (art. 19).

Il CdS, che elegge un Presidente tra i suoi membri, il cui mandato di un anno è rinnovabile una sola volta, esercita la direzione ed il controllo della AE e di tutti i comitati (art. 11) e decide su tutte le questioni che riguardano l'attuazione della Convenzione (art. 12)¹¹³. Alcune decisioni, come l'istituzione o lo scioglimento dei comitati necessari vengono prese a maggioranza, mentre è richiesta una maggioranza qualificata rinforzata, cioè la decisione non può essere presa se vi sono 10 diritti di voto contrari¹¹⁴, quando si tratti dell'adesione di nuovi Stati membri, delle norme e dei regolamenti dell'Occar, dell'organizzazione dell'AE e della nomina del Direttore.

In particolare il CdS approva i bilanci amministrativi, operativi ed i rendiconti finanziari annuali, tenendo presente che le attività connesse al bilancio operativo vengono sostenute mediante appositi finanziamenti degli Stati membri interessati, con risorse a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio dei rispettivi Ministeri della Difesa. Pertanto l'approvazione del bilancio operativo da parte del CdS ha solo carattere formale, essendo priva di contenuto sostanziale, dal momento che il bilancio operativo presentato all'Occar si compone dei singoli bilanci già approvati dalle competenti autorità nazionali. Conseguentemente, allorché il CdS deve deliberare su di un programma a cui partecipano tutti gli Stati membri dell'Occar, le deliberazioni sono prese solo dai rappresentanti di quegli Stati membri che prendono parte al suddetto programma (art. 17).

Il quinto capitolo della Convenzione è dedicato interamente all'AE che è l'organo esecutivo permanente, responsabile dell'attuazione delle decisioni del CdS (art. 19). Essa è presieduta da un Direttore, nominato dal CdS, che, rimanendo in carica tre anni e con possibilità di un solo rinnovo, è responsabile di fronte al CdS del funzionamento. L'AE è articolata in un Ufficio centrale, con sede a Bonn, e divisioni di programma dislocate sul territorio degli Stati membri. Ognuna di queste divisioni è retta da un direttore di programma con competenza e responsabilità per le attività tecniche, acquisizioni, contratti, finanze e amministrazione (art. 20).

Il Capitolo VI, all'art. 23 prevede il ricorso ai regolamenti del CdS per la normativa e le procedure dettagliate applicabili a tutti i contratti stipulati dall'Occar; mentre i successivi articoli, dal 24 al 30, attengono alle procedure che le imprese degli Stati membri sono tenute ad osservare per l'aggiudicazione dei contratti¹¹⁵. A parte la previsione dell'art. 6 che funge da fattore stabilizzante, in quanto ogni Stato Membro sceglie il materiale d'armamento al cui sviluppo ha

giori. È data inoltre facoltà al Direttore dell'AE ed al suo vice di partecipare alle riunioni del CdS senza però esercitare il diritto di voto. Se il CdS deve deliberare su di un programma a cui non partecipano tutti gli Stati membri dell'Occar, le deliberazioni sono prese dai rappresentanti di quegli Stati membri che prendono parte al suddetto programma.

¹¹³ In particolare nell'art. 12 si fa riferimento alle proposte d'ammissione di nuovi Stati membri, alla costituzione o allo scioglimento dei comitati ex art. 7, all'assegnazione dei programmi all'Occar, atti, le clausole di rito e le condizioni contrattuali, ai principi ed alle norme riguardanti il funzionamento dell'Occar, nonché al controllo dell'applicazione dei regolamenti Occar che comprendono i regolamenti delle gare ed il rispetto del principio di reciprocità di cui all'art. 24, comma 3.

¹¹⁴ L'allegato IV della Convenzione è dedicato interamente al processo decisionale: la ponderazione (punto 3) porta ad assegnare 10 diritti di voto per ogni Stato membro fondatore, mentre ogni nuovo Stato membro che aderisce avrà un numero di voti adeguato, secondo quanto verrà deciso dagli Stati membri già esistenti.

¹¹⁵ A tale riguardo si nota che, come per l'art. 12, le spese operative per la realizzazione delle attività programmate sono sostenute dai singoli Stati aderenti e cioè dai bilanci dei Ministeri della Difesa.

¹¹⁶ Le gare aggiudicanti dei contratti e sub-contratti dovranno svolgersi in conformità degli obiettivi e dei principi stabiliti negli articoli 5, 6, 7 e 8 della Convenzione. (art. 24.1)

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

contribuito in ambito Occar, l'art. 24 stabilisce il ricorso al concetto di concorrenza per l'assegnazione dei contratti¹¹⁶, effettuando valutazioni comparative delle procedure in materia di acquisizione secondo gli standard più elevati (art. 24.5). La concorrenza è aperta e potenzialmente su scala globale: a tal fine può essere previsto, previo accordo unanime dei partecipanti al programma, che la gara sia estesa alle società di paesi terzi, in particolare quelli esterni al Weag, sempre che questi paesi rispettino il principio di reciprocità (art. 24.3)¹¹⁷. Nel comma successivo però, (art. 24.4), la portata della norma tende a restringersi, per la necessità di tutelare il rispetto dei requisiti in materia di difesa e di sicurezza, o ancora per migliorare la competitività della base tecnologica ed industriale, stabilendosi che la gara e l'aggiudicazione dei contratti (ed in particolare proprio quelli che riguardano le attività di ricerca attinenti agli armamenti ed alla tecnologia) possono essere limitati ad imprese, istituti, agenzie o istituzioni inerenti, soggette alla giurisdizione di uno Stato Membro che partecipa al programma in questione.

Le disposizioni relative alla cooperazione, che autorizzano l'Occar a concludere accordi con i Governi di Stati non membri ed altre organizzazioni ed istituzioni internazionali sono definite dagli articoli 37 e 38, mentre le norme concernenti lo *status* giuridico ed i privilegi ed immunità in favore del personale sono analiticamente previste nel Capitolo XI, dove si specifica che l'Occar ha piena personalità giuridica e autorità di stipulare contratti, acquisire e cedere beni mobili e immobili nonché avviare procedimenti legali (art. 39). Questi poteri sono di competenza del CdS che però può delegarli, ex art. 41 comma 1, al Direttore oppure autorizzare un membro del personale, debitamente designato, a firmare un contratto o ad approvare o firmare un accordo internazionale.

L'art. 42 prevede invece l'adozione di appositi regolamenti in materia di sicurezza, che hanno il compito di evitare le restrizioni non necessarie al movimento del personale, di informazioni e di materiali.

La composizione delle controversie viene prevista dagli articoli da 48 a 50. In particolare, se la controversia insorge tra gli Stati membri in materia di interpretazione o di applicazione delle norme della Convenzione, essa dovrà essere risolta mediante consultazione, e solo se ciò non fosse possibile è previsto il ricorso all'arbitrato secondo le modalità stabilite all'Allegato II della Convenzione. Qualora invece la controversia sorga relativamente ai contratti stipulati per realizzare i programmi assegnati all'Occar, essa può essere presentata e decisa da un Comitato di conciliazione all'interno del CdS¹¹⁸, che deve stabilire le procedure appropriate.

L'Occar dunque, pare distinguersi dalle esperienze finora esaminate per una spiccata connotazione operativa, cioè una effettiva autonomia manageriale nella condotta delle attività di cooperazione, che lascia solo le decisioni politiche e strategiche alla competenza delle autorità nazionali. Per la verità proprio nel campo delle scelte governative si registra un passo in avanti di proporzioni incredibili in quanto i vari Governi hanno accettato la rinuncia ad uno degli aspetti chiave della politica di sicurezza, e cioè la disponibilità di autonome produzioni per soddisfare le esigenze del proprio sistema di difesa, affidando la propria sicurezza a sistemi alla cui realizzazione contribuiscono, anche in misura significativa, industrie straniere.

¹¹⁷ Sarà il CdS a controllare l'applicazione dei regolamenti in materia di gare, e a decidere se il principio di reciprocità viene opportunamente rispettato dagli Stati che non sono membri del Weag.

¹¹⁸ Così l'art. 49, comma 1. Ciò significa che in virtù delle ratifiche parlamentari, il Comitato di Conciliazione sarà in grado di prevalere in sede giudiziaria nei confronti di provvedimenti e scelte di livello nazionale.

¹¹⁹ Tra i programmi gestiti dall'Occar figurano l'elicottero da combattimento Tiger, i sistemi missilistici superficie-aria Fsaf, il radar Cobra, il Multi-Role Armoured Vehicle (Mrav) e soprattutto l'aereo da trasporto A 400M.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

Inoltre, con la gestione di programmi multinazionali significativi¹¹⁹, e senza dover affrontare quelle complicazioni burocratiche che avevano ingolfato le iniziative precedenti, l'Occar ha la possibilità di incidere fortemente sul panorama industriale¹²⁰, sia per gli aspetti relativi alla standardizzazione tra i paesi membri che per quelli già noti relativi alla competitività ed alla concorrenza dei prodotti europei sui mercati internazionali.

In questo senso l'Occar si presenta come una realtà multinazionale in grado di razionalizzare la "domanda" degli armamenti e di gestire programmi competitivi anche per altri paesi (ad esempio il programma dell'A 400M, in cui sono coinvolti anche Belgio, Spagna, Portogallo e Turchia), con risultati molto più consistenti di quelli raggiunti dal Weag. Mentre quest'ultima è spesso rimasta bloccata dalle decisioni dei suoi membri più piccoli, preoccupati che un'agenzia con una politica "buy european" avrebbe portato più oneri finanziari che benefici¹²¹, un'organizzazione come l'Occar è la prova che si può arrivare con una struttura semplice e creata per gestire un numero limitato di progetti, alla razionalizzazione della gestione e all'armonizzazione delle procedure di *procurement*, in maniera più diretta piuttosto che avvalersi di un'organizzazione con un'agenda più ampia ma senza programmi così qualitativamente rilevanti.

Tuttavia l'Occar non è, o almeno non è ancora, l'Agenzia Europea degli Armamenti, e, a differenza del Dipartimento della Difesa americano, non può prendere decisioni unilaterali sul *procurement* e sulla distribuzione del lavoro, concentrandosi perciò su una serie limitata di pur impegnativi e competitivi programmi¹²². Essa fornisce, in buona sostanza, un validissimo strumento tecnico, capace di influire profondamente sul processo di creazione di una identità europea in materia di sicurezza e di difesa, ma il punto cruciale è sempre quello del *decision-making*, ovvero la decisione finale se sia il caso di aderire ad un programma rimane sempre nelle mani dei Governi dei singoli paesi.

Non è facile trovare un punto d'incontro ma è chiaro che l'obiettivo di medio termine per l'Europa degli armamenti è proprio quello che vede l'abbandono graduale del metodo intergovernativo delle cooperazioni, e la creazione di un'Agenzia Europea che possa riunire in sé quanto di buono si è riuscito a realizzare finora con l'iniziativa del Weag-Weao e dell'Occar.

¹²⁰ È quindi evidente come il miglior modo per promuovere l'interdipendenza passi attraverso i programmi in collaborazione internazionale e come, al contrario, la loro attuazione possa divenire naturale una volta adottati i criteri di interdipendenza e specializzazione. Le collaborazioni internazionali contribuiscono infatti ad identificare le aree di eccellenza tecnologica e produttiva, agendo da catalizzatore per lo sviluppo di rapporti di *partnership* a lungo termine, facilitando così il processo di integrazione industriale a livello europeo, e ponendo le premesse per la creazione di un mercato unico degli armamenti in Europa.

¹²¹ Cfr. Guay T.R., *At arms' length: The European Union and Europe's defence industry*, New York, St. Martin Press, 1998, pag. 125. In pratica i paesi non produttori di armamenti stentano a condividere i principi Occar sul superamento di logiche strettamente nazionali perché li ritengono non economici, ovvero poco convenienti nel momento in cui postulano la necessità di fare degli investimenti senza la certezza di un sicuro ritorno. Ciò significa quindi che i Paesi "minori" si vedono in questo momento costretti a decidere su tre possibili opzioni: la prima, che è quella di rimanere fuori da qualsiasi soluzione finora intravista (Eaa-Occar); la seconda, di dover valutare la necessità di richiedere un loro ingresso nell'organismo al momento gestito "a quattro", sostenendone però gli alti costi; la terza, di rispolverare e riaccendere al più presto l'iniziativa comune europea nella speranza che al momento opportuno si possa realizzare una partecipazione quanto più ampia possibile e tale da permettere una limitazione dei costi di gestione.

¹²² L'Occar può essere considerato il più grande strumento di cooperazione industriale tra i maggiori produttori europei, ma il suo peso economico e finanziario, con un budget di quasi 18 miliardi di euro, non è in questo momento nemmeno paragonabile a quello del Pentagono.

¹²³ Cfr. la proposta congiunta franco-tedesca presentata alla Convenzione Europea, nell'ambito del gruppo Pesp presieduto da Michel Barnier, del novembre 2002.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

Questa strada sembra essere stata imboccata non solo dalla Francia e dalla Germania¹²³, ma infine anche dalla Gran Bretagna nel quadro del rafforzamento delle capacità di azione dell'Unione. Nel vertice franco-britannico di Le Touquet¹²⁴ infatti, si riprendono alcuni elementi della proposta franco-tedesca e si auspica esplicitamente la realizzazione di un'Agenzia di sviluppo ed acquisizione delle capacità di difesa in grado di mettere a disposizione nella maniera più valida possibile, in termini di efficacia e di rapporto qualità/prezzo le capacità necessarie per le missioni della Pesd. Segnatamente, secondo il documento franco-britannico, l'Agenzia concentrerebbe in sé le funzioni di:

- identificazione degli obiettivi qualitativi e quantitativi;
- metodi di acquisizioni efficaci;
- coordinamento della ricerca e tecnologia di difesa;
- armonizzazione delle esigenze militari;
- promozione di soluzioni multinazionali per colmare le lacune identificate;
- gestione dei programmi in cooperazione, a partire dallo sviluppo dell'allargamento dell'Occar;
- rafforzamento sul piano internazionale della Ditb, a partire dalle procedure identificate nel Framework Agreement, e attraverso un ruolo consultivo sulla regolamentazione del settore dell'armamento, per esempio sull'adattamento del quadro comunitario.

3. 4 Framework Agreement (LoI)

Nella stessa direzione di successivi snellimenti procedurali e comune volontà di agire presente nell'Occar, si pone l'Accordo Quadro (Framework Agreement concerning measures to facilitate the restructuring and operation of the european defence industry) dei paesi della LoI (Letter of Intent), un'iniziativa di grande valenza per la cooperazione multinazionale e l'integrazione delle industrie della difesa, che mira esplicitamente alla razionalizzazione dell'offerta nel settore degli armamenti.

Infatti, subito dopo la dichiarazione congiunta del 20 aprile 1998, i Ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia decidono di firmare una Lettera d'Intenti¹²⁵ con il desiderio di definire un quadro per le misure necessarie da prendere dagli Stati per accompagnare il processo di ristrutturazione industriale in corso (art. 1 LoI). Un rapporto di esperti fu presentato l'anno successivo, e la conseguenza fu la volontà dei sei paesi di dare un valore legalmente vincolante all'accordo, con lo status di trattato internazionale, che prevede la ratifica da parte dei parlamenti nazionali¹²⁶.

¹²⁴ Svoltosi a Le Touquet, in Francia, il 4 febbraio 2003.

¹²⁵ Il 6 luglio 1998.

¹²⁶ La manifestazione di volontà con cui lo Stato si impegna, appunto, si ha con la ratifica. Allo scambio (o al deposito) delle ratifiche spetta la funzione di perfezionare il trattato, portando a conoscenza delle altre parti contraenti il consenso a vincolarsi. È appena il caso di ricordare che non esiste alcuna rigida correlazione tra l'oggetto del trattato o la sua importanza politica e la forma della stipulazione. La forma semplificata di stipulazione si realizza attraverso la sola firma del testo del trattato, risultando così che le parti medesime hanno inteso attribuire ad essa il valore di piena e definitiva manifestazione di volontà. Tale valenza è, peraltro, assegnata alla firma anche dall'art. 12 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, così come il precedente art. 10 stabilisce che il testo di un trattato è certificato come "autentico e definitivo" secondo la procedura concordata dagli Stati o, in mancanza di ciò, "per mezzo della firma, della firma ad referendum o della parafatura da parte dei rappresentanti di questi Stati del testo del trattato o dell'atto finale di una conferenza nel quale il testo è incorporato".

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

La firma avvenne il 27 luglio 2000, da parte dei Ministri della Difesa, di un documento di 60 articoli che costituisce oggi un elemento cardine del processo di “europeizzazione” dell’industria per la difesa, in attesa che, una volta ratificato da tutti i parlamenti nazionali, diventi un trattato internazionale. Un vantaggio indubbio è che per l’entrata in vigore dell’accordo tra due paesi firmatari che abbiano già ratificato, non è necessario attendere – come per l’Occar – le ratifiche dei paesi restanti, potendo l’accordo essere già applicato agli Stati che abbiano ricevuto il consenso parlamentare¹²⁷.

Le attività svolte e quelle tuttora in atto, per definire le modalità attuative di tale Trattato, gettano le basi per una più stretta collaborazione industriale e costituiranno, a breve termine, un quadro giuridico e amministrativo omogeneo per la realizzazione di una solida base tecnologica e industriale che sia capace di supportare le decisioni politico-militari dell’Unione¹²⁸. L’iniziativa è sicuramente ambiziosa e, con lo stesso spirito che sostiene l’Occar nella gestione dei programmi, il Framework Agreement si propone di portare, per la prima volta con una ferma volontà politica, ad una convergenza le legislazioni nazionali di questo settore e di fungere da stimolo per il lavoro dell’Unione Europea¹²⁹.

Per rispondere, infatti alla complessità e alla disomogeneità delle regolamentazioni nazionali degli armamenti, i sei paesi si sono proposti di armonizzare le esistenti legislazioni, attraverso un meccanismo di consultazione dei Governi e delle amministrazioni, in sei aree di competenza, eliminando alcuni ostacoli alla creazione del mercato unico ed allo sviluppo del processo di ristrutturazione industriale (art. 1):

- 1) sicurezza degli approvvigionamenti necessari per svolgere impegni militari (articoli 4–11)¹³⁰;
- 2) procedure omogenee e semplificate per il trasferimento e l’esportazione di materiali, prodotti e servizi della difesa (articoli 12–18);
- 3) facilitazioni negli scambi di informazioni classificate¹³¹ in conformità a provvedimenti di sicurezza (articoli 19–27);
- 4) promozione di attività congiunte di ricerca per migliorare lo sviluppo e l’innovazione tecnologica nel settore della difesa (articoli 28–36);
- 5) armonizzazione dei requisiti militari delle rispettive Forze Armate (articoli 45–49);

¹²⁷ Tra i primi due Stati firmatari che depositano i loro atti di ratifica, accettazione o approvazione, l’Accordo entrerà in vigore il trentesimo giorno a partire dalla data di ricezione del Depositario del secondo atto di ratifica (art. 55, punto 3 delle Disposizioni Finali). Tuttavia dopo la ratifica come trattato internazionale, dovrà essere trovato il necessario collegamento con ogni singola normativa nazionale.

¹²⁸ Lo sviluppo di una regolamentazione uniforme per l’industria della difesa di tutti i paesi europei è un traguardo necessario per una crescita equilibrata della Pesd e l’accordo fra i principali paesi produttori d’armamenti ne pone le basi. Gli articoli della LoI rappresentano infatti il fondamento per progredire in tre settori vitali: la nascita di un mercato europeo dei materiali di difesa più integrato; la definizione di regole comuni per l’export dei prodotti europei sui mercati terzi; una chiara pianificazione a medio-lungo termine degli investimenti per la ricerca tecnologica.

¹²⁹ Il successo del Framework Agreement si potrà valutare solo nei prossimi anni, nella misura in cui l’Unione Europea adotterà nuove disposizioni in materia di mercato unico degli armamenti, magari nella forma delle cooperazioni rafforzate, sollevando il FA dalle complessità di un “allargamento” a 15, 20 o 30 Paesi.

¹³⁰ Per sicurezza degli approvvigionamenti si intende l’abilità di una nazione a garantire un approvvigionamento di servizi o articoli della difesa sufficienti a svolgere i propri impegni militari secondo i propri requisiti di politica estera e di sicurezza. (Allegato B, LoI). In particolare essi possono riguardare qualunque arma, sistema d’arma, munizioni, velivoli, navi, battelli o altri strumenti di guerra e qualunque loro parte o componente.

¹³¹ Per Informazioni Classificate si intende ogni tipo di conoscenza che possa essere trasmessa, in qualsiasi forma, che è necessario tutelare da qualsiasi rilascio non autorizzato. (Art. 2, lett. a).

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

6) stabilire principi per il rilascio, il trasferimento, l'utilizzazione e la proprietà delle informazioni tecniche (articoli 50-54).

La cura degli obiettivi del Framework Agreement è affidata ad un Comitato esecutivo che, composto da un rappresentante per ognuno dei quattro paesi firmatari, compie un'opera di monitoraggio e redige un rapporto annuale sulla situazione, destinato alle parti, con raccomandazioni per gli emendamenti da apportare all'Accordo. Il Comitato si riunisce tutte le volte che sarà necessario e le decisioni vengono prese all'unanimità.

Quella della "Sicurezza degli Approvvigionamenti" è sicuramente una delle parti più interessanti di tutto l'Accordo, soprattutto se si considera che sino ad oggi l'industria della difesa è rimasta estranea all'applicazione del regime generale degli appalti della Comunità Europea, basato sui principi di non discriminazione, aggiudicazione dei contratti in regime di concorrenza, procedure aperte e trasparenti basate su criteri di selezione e di assegnazione di obiettivi, e un'autorità di esecuzione indipendente, con poteri di indagine ed in grado di predisporre misure correttive¹³². La normativa Ce relativa alle forniture pubbliche di materiali e sistemi d'armamento infatti, (che soffre dei vincoli alla concorrenza comunitaria posti dall'art. 296 Tce), si caratterizza essenzialmente per la sua realizzazione in modo progressivo, attraverso accordi stipulati in fasi successive, ed il suo ordinamento giuridico, non sovrapponendosi a quello degli Stati, rimane distinto ed autonomo, affiancandosi ad essi e assorbendone progressivamente determinate competenze¹³³. Logicamente la specificità del settore difesa, legata all'esigenza di garantire la riservatezza delle informazioni la cui eventuale divulgazione potrebbe pregiudicare la sicurezza degli Stati e la necessità di conservare fornitori adeguati, non consente un'estensione *sic et simpliciter* delle normative europee sugli appalti pubblici, per cui andranno trovate di volta in volta soluzioni contrattuali adeguate. Al momento, pertanto, ogni Stato membro, negli interessi della propria sicurezza, può ricorrere al proprio mercato nazionale, alle coproduzioni europee oppure al mercato internazionale extra-Ue. Tuttavia i Governi dovranno accettare progressivamente la perdita di alcune capacità nazionali eccedentarie e non concorrenziali, acquistare direttamente da società estere o transnazionali e autorizzare cambiamenti di proprietà a livello delle società che operano nel settore della difesa¹³⁴.

Riguardo alle forniture, nell'art. 4 del Framework Agreement si fa esplicita menzione al-

¹³² Benché circa un terzo delle spese sostenute dai ministeri della difesa dell'Unione Europea sia già soggetta alle direttive sugli appalti pubblici, i vantaggi derivanti dalla liberalizzazione degli appalti in questo settore non sono ancora pienamente sfruttati. Secondo uno studio condotto per conto della Commissione nel 1992 sui costi della "non Europa", per gli appalti nel settore della difesa, ivi compresi gli appalti di attrezzature militari, risultava che si potevano realizzare ancora notevoli risparmi, non soltanto diretti, ma anche economie di scala, grazie all'allungamento delle serie di produzione ed al conseguente rafforzamento della competitività dell'industria del settore. Nello stesso documento si calcolavano le perdite complessive per il mancato completamento del mercato comune nell'ordine del 4.25%-6.5% del Pil della Comunità. Cfr. Libro Verde: Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro, Comunicazione adottata dalla Commissione il 27 novembre 1996, su proposta del Commissario Mario Monti, paragrafo VII.

¹³³ Proprio l'art. n. 296 Tce, di cui si dirà più avanti, è uno dei casi in cui gli Stati membri, per la tutela degli interessi essenziali alla loro stessa esistenza, hanno ritenuto di non limitare i propri poteri sovrani e possono agire unilateralmente, non avendo trasferito al riguardo alcuna competenza legislativa alla Comunità. L'ordinamento italiano ha recepito le normative Ue riguardanti gli appalti pubblici e le forniture di servizi con i decreti legislativi n° 48/1992 e 358/1992, per mezzo dei quali si cerca di assicurare la massima trasparenza nei meccanismi di scelta dei contraenti delle pubbliche amministrazioni, anche se, ad esempio, l'art. 4, comma 1, lett. e) del D. Lgs. 358/92 esclude dalla disciplina del testo unico le forniture dei "materiali destinati a fini specificamente militari".

¹³⁴ Di fatto la reciproca dipendenza tra nazioni per la fornitura di alcuni materiali militari già esiste, alcuni paesi acquistano interi sistemi da aziende estere e anche quando un paese acquista da fornitori nazionali, alcune componenti di attrezzature più complesse provengono dall'estero.

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

le probabili conseguenze del processo di ristrutturazione industriale, il cui esito è la creazione delle Tdc con l'eventuale abbandono della capacità industriale nazionale e l'accettazione della dipendenza reciproca. Ovviamente in un quadro simile dovranno stabilirsi delle misure idonee per ottenere non solo che i Governi abbiano accesso ai prodotti della difesa e ottengano reciproci vantaggi, ma anche che le imprese, ormai interdipendenti, non abbiano difficoltà nel reperimento dei componenti o di altre parti del prodotto. A ciò provvede l'art. 6, stabilendo che le Parti non ostacoleranno la fornitura reciproca di prodotti, assemblati o mantenuti, nei loro territori.

Inoltre, in uno spirito di cooperazione ed assistenza, è previsto che nei casi in cui una Parte si trovi in una situazione di emergenza, crisi o conflitto armato, le altre possano rinunciare alle loro priorità nelle ordinazioni o nelle redistribuzioni dei prodotti¹³⁵, comportando così una modifica dei contratti i cui costi saranno addossati alla Parte che ne ha dato causa (art. 10).

Come sempre succede in queste situazioni, vi sono delle eccezioni che permettono il soddisfacimento di esigenze singolari: è il caso delle previsioni dell'art. 7, punto 3, che derogando a principi di razionalizzazione e di economicità, permette alle Parti che lo ritengano opportuno per motivi di sicurezza nazionale, di mantenere sul proprio territorio nazionale determinate attività, beni ed installazioni strategiche chiave: è il caso, per citarne uno, delle attività relative alla deterrenza nucleare in Francia e Regno Unito, dove, diversamente da Germania ed Italia, il tema del nucleare è considerato come un fattore di vitale importanza per la sicurezza del paese.

Per le stesse ragioni si prendono in considerazione nel Framework Agreement anche i casi eccezionali in cui si potrebbe verificare l'esigenza di ricostituire un'attività nazionale strategica considerata fondamentale. L'accordo è che le Tdc possano distribuire liberamente le loro capacità industriali sul territorio delle sei Parti, secondo le rispettive logiche economiche e commerciali, tuttavia si vuole lasciare intatto il diritto di ricostituire certe specifiche attività sul suolo nazionale. L'art 8, punto 2, però, per evitare che ciò possa dare origine a nuove versioni dell'inefficiente principio del "giusto ritorno", afferma che queste misure saranno considerate solo come *extrema ratio*, e con i costi addossati alla Parte richiedente, per ripristinare la sicurezza degli approvvigionamenti.

Le norme sulla facilitazione di movimento degli equipaggiamenti all'interno dei paesi del Framework Agreement, nonché gli accordi per il trattamento delle informazioni che tendono ad eliminare tutte le restrizioni non necessarie, fanno parte di un progetto di "liberalizzazione dei trasferimenti intracomunitari", che è al servizio dell'efficienza dei programmi multinazionali e

¹³⁵ L'art. 11, punto 1, prevede infine, sempre in situazioni di emergenza, crisi o conflitto armato, che le Parti possano consultarsi e far ricorso, in genere dietro rimborso, al prelievo delle scorte delle altre Parti disponibili.

¹³⁶ Riguardo ai movimenti del personale c'è da considerare che senza un riconoscimento reciproco delle autorizzazioni, gli impiegati delle compagnie transnazionali, benché in possesso dei permessi nazionali, sarebbero costretti a richiedere dei visti alle rispettive autorità all'estero ogni volta che avessero la necessità di visitare un sito della loro compagnia in un altro paese. Allo stesso modo un ingegnere con un permesso d'entrata in un paese non potrebbe far parte di un progetto integrato senza un'esplicita autorizzazione delle autorità degli altri paesi partecipanti, rendendo così più lungo e complicato il lavoro delle Tdc. Così Schmitt B., "From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe", *Chaillot Paper*, Weu Institute for Security Studies, n° 40, July 2002. Il Framework Agreement raccomanda perciò alle Parti di non imporre inutili restrizioni sui movimenti del personale, delle informazioni e del materiale, facilitando l'accesso in considerazione del principio della "necessità di conoscere" (art. 19). E ancora: tutte le persone che richiedono di accedere alle informazioni classificate a livello "Riservatissimo" e di livello superiore "segreto" devono essere in possesso di un'apposita "Certificazione di Sicurezza Personale", rilasciata conformemente alle leggi ed ai regolamenti nazionali, portata a conoscenza delle altre Parti e dunque riconosciuta *ipso facto*. La disciplina che regola l'accesso delle persone fisiche alle informazioni classificate, ed i relativi obblighi di comportamento e mo-

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

del consolidamento industriale. Snellire le procedure di autorizzazione per l'interscambio di questi materiali, tecnologie, informazioni tecniche e di personale¹³⁶ è infatti nell'interesse primario della amministrazione, ma anche in quello, non secondario, dell'industria nazionale, che deve essere posta nelle condizioni di potersi presentare al meglio nel processo di integrazione strutturale dell'industria degli armamenti e di poter partecipare, su base paritetica, ai programmi di coproduzione¹³⁷.

È chiaro dunque che tale sicurezza degli approvvigionamenti riguarda anche le imprese (transnazionali ed interdipendenti) che avranno la necessità di far transitare i loro prodotti tra gli impianti ubicati nei territori delle altre Parti in tempi brevi e senza difficoltà: a questo fine le Parti si impegnano a garantire che nessuna attività possa dar luogo a prassi commerciali sleali o discriminazioni tra le industrie (art. 5), e a cercare di semplificare ed armonizzare le loro norme e procedure per consentire il libero trasferimento (art. 6, punto 2).

Di ciò si occupa ampiamente la terza parte dell'Accordo Quadro, dedicata appunto alle "Procedure di Trasferimento e di Esportazione". Per i trasferimenti, cioè i movimenti tra le sole Parti, è prevista la concessione di "Licenze Globali di Progetto", quando richiesto dalle normative nazionali di ognuna delle parti, che hanno l'effetto di eliminare, nelle coproduzioni internazionali di armamenti, la necessità di autorizzazioni specifiche per il trasferimento verso le destinazioni finali consentite (art. 12). Per ogni singolo programma di cooperazione è previsto un MoU, che stabilisce in concreto l'uso delle licenze globali e le modalità per le autorizzazioni ai trasferimenti dei prodotti o dei loro componenti¹³⁸.

In passato progetti multinazionali, come ad esempio l'Eurocopter, dovevano essere negoziati attraverso una serie complicata ed interminabile di MoU¹³⁹ che determinavano la gestione

modalità di trasferimento (canali diplomatici o altri canali particolari, tra cui società di corrieri privati e sistemi crittografici), sono poi dettagliatamente descritte negli articoli 23, 24, 25 e nell'Allegato 3 "Mezzi alternativi per la trasmissione delle informazioni di cui all'art. 25", tanto da rendere improbabile la stesura di un apposito MoU per specificare ulteriormente tali disposizioni.

¹³⁷ Qualche complicazione potrebbe arrivare dal fatto che nei programmi europei molte componenti sono di fabbricazione statunitense, e ciò potrebbe impedire il "free transfer" dei prodotti addirittura verso qualche paese partecipante, senza nemmeno menzionare i paesi terzi. Ugualmente i progressi nell'area della sicurezza delle informazioni e della circolazione di esse tra le Parti o tra i loro partner al di fuori dell'Accordo Quadro, potrebbe creare qualche riserva degli americani riguardo la cooperazione transatlantica. Attualmente non sembra che tra le due sponde dell'Atlantico ci siano le condizioni ed i meccanismi per risolvere problematiche simili, anche se dagli Usa stanno provenendo segnali positivi circa l'allentamento delle barriere giuridiche e di controllo che attualmente limitano i trasferimenti di tecnologie e di informazioni tecniche verso l'Europa. Recentemente si è sostenuta al Pentagono l'esigenza di modificare il regime di controllo delle esportazioni, indicando come possibile modello l'accordo esistente tra Usa e Canada. In questo senso De Carolis U., "La politica degli armamenti", *Informazioni della Difesa*, n° 3/2000, pag. 8.

¹³⁸ Normalmente i MoU attribuiscono le quote di lavorazione di ciascun programma in relazione a quelle di compartecipazione dell'impegno finanziario, e contengono le clausole che disciplinano tutti gli aspetti relativi all'esecuzione.

¹³⁹ Così Zakheim D. S., e Weinberger S., "Toward a fortress Europe?", *A CSIS Europe Program Report*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., November 2000.

¹⁴⁰ Una questione rilevante e molto dibattuta è l'apertura del Framework Agreement alla partecipazione di altri paesi europei, inclusi i paesi Partner Associati Ueo. Al momento è prevista un'apertura prioritaria verso gli altri Stati membri dell'Ue ("...ogni Stato membro dell'Ue può richiedere l'adesione al Depositario dell'accordo..."), ma il loro accesso richiederebbe comunque un consenso unanime da parte dei paesi firmatari. Stesso dicasi per gli altri Stati europei: l'art. 56 stabilisce infatti che: "(...) l'adesione di ogni altro Stato europeo potrà essere presa in considerazione dalle Parti. Verrà rivolto un invito solo se esse pervengono a decisione unanime". L'eventualità che anche altri paesi non europei partecipassero all'Accordo non è stata presa in con-

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

dei trasferimenti tra i paesi partecipanti, mentre adesso è come se si operasse in presenza di un unico mercato¹⁴⁰, anche se bisogna tener presente che la concessione di tali licenze non esonererà i trasferimenti tra le Parti da altre normative rilevanti, quali ad esempio quelle concernenti i requisiti per il transito o la documentazione doganale. In proposito le Parti concordano di esaminare la possibilità di semplificare o ridurre i requisiti amministrativi per i trasferimenti contemplati nel Framework Agreement (art. 18).

Diversa e più rigorosa è chiaramente la questione delle esportazioni, che considera i trasferimenti degli articoli per la difesa sviluppati o prodotti nel contesto di un “Programma di Armamento in Cooperazione” verso i paesi terzi.

Tutte le decisioni riguardanti questi trasferimenti verranno prese sulla base del consenso (art. 13, punto 2), comprese le questioni che concernono le caratteristiche degli equipaggiamenti, gli accordi per la manutenzione, la riparazione e l’aggiornamento dei miglioramenti tecnici¹⁴¹. Attualmente la decisione sulla destinazione finale dell’equipaggiamento coprodotto è di responsabilità del Paese in cui si realizza l’ultimo assemblaggio: in base ai termini del Framework Agreement invece, tutti i Paesi partecipanti dovranno esprimere la loro opinione unanime sulla destinazione finale. In particolare sono previsti principi generali e complesse procedure basate sui MoU per regolare l’istituzione e la revisione delle destinazioni consentite per l’esportazione (*white lists*)¹⁴².

Queste scelte infatti rientrano nelle responsabilità delle Parti che, unanimemente, prenderanno in considerazione le loro politiche nazionali di controllo sulle esportazioni, l’adempimento dei rispettivi impegni internazionali e la tutela dei rispettivi interessi di difesa, compresa la preservazione di una base industriale europea per la difesa forte e competitiva (art. 13, punto 3, lett. a).

L’Accordo afferma esplicitamente che ogni nuova intesa sui controlli dell’export dei prodotti della difesa avverranno nell’ambito del “Codice di Condotta europeo sulle Esportazioni di Armi”¹⁴³. Una destinazione consentita per le esportazioni può essere eliminata solo nel caso di cambiamenti significativi della sua situazione interna, ad esempio una guerra civile su larga scala o un serio deterioramento della condizione dei diritti umani, o se il suo comportamento rappresenta una minaccia per la pace, la sicurezza e la stabilità regionale o internazionale, ad esempio in seguito ad una aggressione nemica o minaccia di aggressione nei confronti di altre nazioni¹⁴⁴.

Mentre la parte V del Framework Agreement non aggiunge molto, a livello di principio, rispetto a quanto già affermato precedentemente in tema “efficienza produttiva”¹⁴⁵, un’atten-

siderazione, ma è da ritenere che questi paesi abbiano bisogno di un invito ufficiale, ed unanime, da parte dei 6 paesi firmatari (art. 56, punto 1 delle Disposizioni Finali). Cfr. anche il Documento dell’Assemblea Ueo n° A/1736 del 20 giugno 2001, punto 28.

¹⁴¹ I riferimenti agli embarghi saranno automaticamente aggiornati alla luce di qualsiasi aggiunta o modifica alle relative risoluzioni Onu e/o decisioni dell’Ue. Sempre a norma dell’art. 13, punto 2, lett. c, sarà poi sempre possibile aggiungere altri embarghi internazionali in base a procedure di consenso.

¹⁴² In queste Liste Bianche non è detto che le restrizioni siano per ogni tipo di prodotto, in quanto esse potrebbero variare in funzione del singolo progetto (ad esempio, in un certo Paese X non sarà consentito esportare elicotteri ma sarà possibile la vendita di sistemi radar). Inoltre esse non saranno rese pubbliche in ossequio al principio di tutela delle informazioni per motivi di sicurezza commerciale.

¹⁴³ Il Codice è inteso come un “*minimum set of guidelines*”, che non pregiudica l’adozione di standard superiori da parte degli Stati membri, ma di ciò si dirà più avanti.

¹⁴⁴ Se poi le Parti non saranno in gradi di raggiungere un consenso a livello operativo sull’eliminazione di una destinazione consentita per le esportazioni, la questione verrà sottoposta ai Ministri ai fini della decisione (art. 13, punto 3, lett. b).

¹⁴⁵ L’art. 33 ribadisce esplicitamente che la concorrenza dovrebbe essere considerata come il metodo migliore per l’assegnazione dei contratti di ricerca e sviluppo nel settore della difesa, tenendo conto delle nor-

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

zione particolare può essere rivolta alla parte VI, concernente il trattamento e la tutela delle informazioni tecniche.

Con questo termine si vuole intendere ogni informazione, registrata o documentata, di natura scientifica o tecnica, dati sperimentali, test, progettazioni, invenzioni, scoperte, descrizioni tecniche, *know-how*, segreti commerciali ed informazioni concernenti le tecniche industriali (art. 2, lett. m).

Le attuali restrizioni sulla comunicazione e l'uso delle suddette informazioni potrebbero costituire un ostacolo all'effettivo funzionamento delle compagnie, per cui è necessario un meccanismo che provveda a garantire i Governi che la creazione delle Tdc non intacchi i loro diritti sulle informazioni e, allo stesso tempo, assicurare le industrie che i Governi non interferiscano nella gestione delle compagnie quando non è necessario. Ciò che si cerca di risolvere sono quei problemi dovuti alla differenza delle legislazioni, accertato che in alcuni Paesi le informazioni tecniche appartengono esclusivamente ai Governi, mentre in altri rimangono in testa alle compagnie, compresi i diritti di proprietà intellettuale¹⁴⁶.

Nel Framework Agreement, come per le informazioni classificate, anche il trattamento di quelle tecniche è soggetto al principio della "necessità di conoscere" del presunto destinatario ed al rispetto delle leggi e normative relative alla sicurezza nazionale. Esse verranno trasmesse fornendo adeguata assistenza e senza discriminazione di trattamento tra le diverse industrie delle altre Parti¹⁴⁷. Come norma generale, poi, la proprietà delle informazioni tecniche sarà posseduta dalla Parte in cui esse hanno origine¹⁴⁸, e potrà essere acquistata, con mezzi legali o contrattuali, solo nei casi in cui non è possibile fare altrimenti, senza infine pregiudicare i diritti esistenti tra datore di lavoro e dipendente.

In conclusione si può affermare che l'Accordo Quadro rappresenta un passo importante ed ha il merito di aver ben inquadrato i problemi tecnici di regolamentazione di fattispecie come le

mativ e delle procedure nazionali, ad eccezione del caso in cui una Parte ritenga che tale concorrenza possa essere dannosa per i propri interessi di sicurezza critici; mentre l'art. 34, sempre riguardante il settore della ricerca e della tecnologia, afferma che le Parti ricercheranno un profitto globale senza rivendicare un "giusto ritorno" risultante dal singolo progetto.

¹⁴⁶ In questo senso Schmitt B., "From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe", *Chaillot Paper*, Weu Institute for Security Studies, n° 40, July 2002. A tal proposito si può ricordare che i diritti della proprietà industriale, commerciale ed intellettuale sono espressamente menzionati tra le deroghe dell'art. 30 Tce, per cui ogni diffusione di tali diritti può essere legittimamente controllata dal titolare, purché non ostacoli la libera circolazione all'interno dell'Ue e dopo che sia stata immessa in circolazione dal titolare stesso o con il suo consenso (c.d. principio dell'esaurimento del diritto, secondo il quale una volta che si immette in circolazione un prodotto con il consenso del titolare in uno Stato membro diverso da quello in cui vige la privativa, il titolare di quest'ultima non può più controllarne la circolazione in senso restrittivo, non essendo possibile di isolare i singoli mercati nazionali). L'espressione "proprietà industriale e commerciale" può essere applicata a tutti i diritti di proprietà industriale o intellettuale e segnatamente ai diritti d'autore, ai brevetti, ai marchi, ai disegni e ai modelli, nonché alle denominazioni d'origine, ma la prospettiva di un'unificazione totale e assoluta di tali legislazioni non è mai stata seriamente presa in considerazione dagli Stati membri. Il compromesso a cui si è giunti consiste nel mettere a punto a livello comunitario diritti ai quali le imprese potrebbero ricorrere in modo complementare o come alternativa ai diritti nazionali (la proprietà industriale e intellettuale rientra nel campo di applicazione delle disposizioni relative alla libera concorrenza - artt. 81 e 82 Tce - nella misura in cui può dar luogo a intese o allo sfruttamento abusivo di una posizione dominante).

¹⁴⁷ Il rilascio di informazioni tecniche di proprietà del Governo dovrà essere senza alcuna spesa per le altre Parti e/o per le rispettive industrie ai fini informativi, quando si tratti di facilitare la creazione o la ristrutturazione di un'entità legale che può essere considerata da quella parte come una Tdc (art. 39, lett. a).

¹⁴⁸ Ciò è però subordinato al fatto che le Parti abbiano adeguati diritti per rivelare ed utilizzare le informazioni prodotte in base a contratti da loro stesse assegnati (art. 38, punto 1).

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

procedure di transito, la proprietà intellettuale e la circolazione delle informazioni, lasciando poi ad un lungo lavoro di mediazione ed ai vari MoU il compito di definirne meglio gli ulteriori dettagli. Le misure proposte dalla LoI e dal Framework Agreement potrebbero infatti portare ad un notevole miglioramento della cooperazione tra le nazioni interessate a semplificare la collaborazione industriale, e a dare nuovo slancio alla costituzione di una difesa europea. Tuttavia, anche se il processo ha subito una forte accelerazione negli ultimi tempi, permangono ancora delle difficoltà, ed il raggiungimento della meta è subordinato ad ulteriori ed impegnative scelte per una maggior coesione tra i partner.

Dopo decenni di movimenti faticosi, sembrava che il trasferimento dell'Ueo nell'Ue avesse iniziato un processo che permettesse all'Unione di instaurare un coinvolgimento più profondo nella politica degli armamenti, non tanto attraverso le agenzie, ma con una determinazione politica che permettesse agli Stati di passare ad una legislazione uniforme nei rispettivi parlamenti nazionali. Si riteneva infatti che l'iniziativa potesse consentire di "anticipare" l'integrazione dell'intero mercato della difesa, facendo leva sulla maggiore omogeneità di questi paesi nello specifico settore e sul loro maggiore interesse a creare le condizioni per garantire il rafforzamento della struttura industriale, soprattutto in rapporto alla massiccia integrazione dell'industria americana¹⁴⁹.

Questo impulso però non c'è stato e paradossalmente la spinta è venuta proprio dal comparto industriale¹⁵⁰, che ha sempre più bisogno di un'armonizzazione sulla politica degli armamenti ed una modernizzazione dei processi di acquisizione secondo logiche commerciali e manageriali, al fine di evitare i ritardi ed i costi più elevati che ostacolano puntualmente lo sviluppo dei programmi di cooperazione internazionale¹⁵¹.

Ciò è pure testimoniato dalla parallela esistenza di diverse organizzazioni: mentre quelle

¹⁴⁹ Nones M., "La riorganizzazione dell'industria europea della difesa", *Europa-Europe*, n° 4-5, 2000.

¹⁵⁰ Secondo Dov Zakheim "Industry pressures are ultimately the strongest driving forces for export harmonization. Industry heads in France and Germany lobbied heavily in favour of a unified EU defense export policy, citing lost contract sales due to national export licensing." Infatti le complicazioni dovute alle legislazioni nazionali sulle licenze d'esportazione sono insostenibili in un mercato in cui ci sono coproduzioni sistematiche che per ogni prodotto coinvolgono cinque o sei licenze individuali d'esportazione. Nel marzo 2000, ad esempio, la Turchia ha annunciato la rinuncia all'acquisto dell'Eurocopter Tiger a causa delle complicazioni nelle procedure d'esportazione. Zakheim D. S., e Weinberger S., "Towards a fortress Europe?", *A CSIS Europe Program Report*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, D.C., November 2000. A tale proposito cfr. anche Gualt T. e Weber F. P., "Political standstill", *La Tribune*, Paris, 9 marzo 2000.

¹⁵¹ Scrive Burkard Schmitt: "Le carenze di capacità sono, ovviamente, legate alle limitazioni di bilancio. Il principale problema riguardo alla spesa per la difesa in Europa, comunque, è piuttosto di qualità che di quantità. Molti paesi europei mantengono delle strutture delle forze che sono semplicemente inadatte alle nuove sfide per la sicurezza, e, cosa ancor più importante, tutti i paesi europei considerano il settore degli armamenti come una riserva di caccia nazionale. Di conseguenza, continuano a sprecare le scarse risorse in dispendiosi duplicati - di capacità, di agenzie per gli acquisti, di regolamentazioni della difesa, e così via". "Dibattito: Può e dovrebbe l'Europa superare il divario di capacità?", *Nato Review*, n° 3, autunno 2002.

¹⁵² Il gruppo Polarm è un gruppo istituito *ad hoc* dal Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper) il 26 luglio 1995, ed il suo scopo è quello di fornire, sulla base delle iniziative della Commissione e degli Stati membri, raccomandazioni al Consiglio in tema di politica degli armamenti, cercando così di ricordare le esigenze del primo e del secondo pilastro. Una valutazione delle attività del gruppo è stata espressa dall'Assemblea Ueo nel Documento A/1736, punto 32, del 20 giugno 2001: "It should be noted that the Polarm group has so far been unable to reach a consensus on a minimum common position stressing the specific nature of the armaments field and the fact that the development of a European armaments policy calls for the use of instruments under the CFSP and the Community framework. The Presidency is endeavouring to focus the Group's work on specific issues such as simplifying intra-community transfers. Appropriate solutions can only be found

La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti

sotto l'autorità Ueo, come Weag e Weao, non sono riuscite a giocare un ruolo all'altezza delle aspettative, così come finora non hanno avuto un grandissimo rilievo i gruppi Polarm¹⁵² e Coarm¹⁵³ in seno all'Unione¹⁵⁴, gli accordi provenienti direttamente dalle necessità delle industrie stanno progressivamente aumentando di importanza¹⁵⁵.

Quello che manca però è un approccio a livello europeo del problema¹⁵⁶ ed un razionale coordinamento nel panorama troppo affollato delle organizzazioni che si occupano di armamenti, con la conseguenza di contribuire ad una segmentazione del mercato europeo della difesa su più livelli.

La cooperazione, la pianificazione e la standardizzazione in ambito di armamenti coinvolge però anche il mercato americano se si tiene in considerazione il ruolo che la Nato svolge

in the Community framework, yet so far it has not been possible in that framework to define rules Governing a European defence equipment market”.

¹⁵³ Il gruppo Coarm è stato istituito dal Consiglio e posto sotto la responsabilità del Comitato Politico, al fine promuovere la trasparenza e di armonizzare le politiche sulle esportazioni degli armamenti convenzionali verso i paesi terzi. Nel 1992 il gruppo Coarm ha portato a termine l'esame comparativo dei dodici regolamenti nazionali in materia di esportazione di armi. Nel 1993 ha poi elaborato un progetto di documento standardizzato di accompagnamento dei materiali militari per tutte le esportazioni all'interno dei Dodici e l'anno successivo un certificato di destinazione finale (*end-use*). Nessuno di questi documenti però è stato approvato all'unanimità dai Dodici. Il 29 dicembre 1994 il mandato del Coarm è stato meglio definito una seconda volta. Il compito del gruppo Coarm è molto difficile ed arduo in quanto, nonostante un intenso lavoro di studio e di paragone delle diverse leggi dei vari Stati membri, risulta sempre complicato superare i problemi legati alla sovranità nazionale ed abbandonare le logiche protezionistiche che sono alla base degli “abusi” dell'art. 296. Il gruppo attualmente, oltre a fornire dei rapporti annuali sulle esportazioni dei prodotti per la difesa, fornisce raccomandazioni al Consiglio nell'ambito del secondo pilastro, e fino ad ora, il risultato più importante è stato quello dell'8 giugno 1998, quando il Consiglio ha adottato il “Codice di Condotta dell'Unione Europea per l'esportazione di armi”, ovvero 8 criteri da seguire dagli Stati membri come *minimum standards* per la concessione di licenze (es. rispetto di obblighi internazionali e delle sanzioni Onu e Ue, rispetto dei diritti umani, mantenimento della pace, sicurezza e stabilità regionale, tutela della sicurezza nazionale). Il Consiglio ha anche adottato, su raccomandazione del gruppo Coarm il 13 giugno 2000, la Lista comune degli equipaggiamenti militari compresi nelle previsioni del Codice di Condotta.

¹⁵⁴ Anche la Commissione Europea si occupa di armamenti, anche se in maniera vaga e senza specifiche attribuzioni, poiché l'art. 296 Tce esclude dalla concorrenza del mercato comunitario i beni e servizi militari. Tuttavia alcuni temi sono trattati attraverso il Commissario per le Relazioni Esterne, che – fin quando non ci saranno modifiche al trattato – si occupa delle relazioni con le organizzazioni internazionali (ad es. Nato, Ueo) e della Pesc.

¹⁵⁵ Per questo motivo sarebbe più facile concentrarsi più sul mercato delle acquisizioni che su quello della difesa, dal momento che le pressioni esercitate dai bilanci e l'influenza degli aspetti commerciali fanno di questi settori quelli con le necessità più urgenti e rappresentano un'ottima opportunità per superare il tradizionale approccio intergovernativo. Così Schmitt B., “Dibattito: Può e dovrebbe l'Europa superare il divario di capacità?”, *Nato Review*, n° 3, autunno 2002.

¹⁵⁶ “There is no common, comprehensive approach, the work of the various actors are hardly coordinated and there is no systematic discussion of the issue as a whole”. Così Schmitt B., “From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe”, *Chaillot Paper*, Weu Institute for Security Studies, n° 40, July 2002. Sempre lo stesso Schmitt nota: “ (...) ancor più imbarazzante è il fatto che i paesi grandi produttori di armamenti non sembrano avere una chiara strategia europea per la loro politica degli acquisti e per le loro industrie della difesa. (...). Se si considera il fallimento nel creare delle imprese leader europee nella cantieristica navale e negli armamenti terrestri, i ritardi dei maggiori progetti in cooperazione, o l'impossibilità di creare un'Agenzia europea degli armamenti, ci si accorge che semplicemente non vi è volontà politica per addvenire a delle soluzioni comuni. Ancora una volta, il vero problema sta nella debolezza e nell'assenza di ambizioni dell'Europa, più che nella potenza e nella ricerca di egemonia degli Usa”. “Dibattito: può e dovrebbe l'Europa superare il divario di capacità?”, *Nato Review*, n° 3, autunno 2002.

La rilevanza della politica degli armamenti

nelle coproduzioni internazionali. In realtà questo ruolo non ha un peso notevole e la cooperazione si svolge essenzialmente attraverso il lavoro della Conferenza dei Direttori Nazionali degli Armamenti (Cnad) che si riunisce regolarmente considerando aspetti politici, economici e tecnici relativi allo sviluppo ed al *procurement* di equipaggiamenti per le forze dell'Alleanza.

Il Cnad, che è assistito da un Research and Technology Board per gli aspetti relativi alla ricerca e sviluppo e dall'Industrial Advisory Group per la collaborazione con le industrie, più una serie di gruppi di studio che si occupano del *procurement*, della codifica, della qualità, della standardizzazione e della sicurezza del munizionamento, offre ai paesi la possibilità di scegliere i programmi ed i progetti di ricerca ai quali vogliono partecipare e facilita lo scambio delle informazioni e del *know-how*¹⁵⁷.

Si deve ricordare però che la responsabilità per l'equipaggiamento delle singole forze armate è ancora una prerogativa tutta nazionale e tale processo cooperativo può essere supportato ed incoraggiato dalla Nato ma non regolato, non esistendo all'interno dell'organizzazione atlantica un sistema di pianificazione centralizzato e formalizzato.

¹⁵⁷ Così Bertini L., *Il processo di integrazione del procurement militare in Europa*, Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS), 2001.

4. L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i “beni a duplice uso” nel regime di libera concorrenza: deroga e principio di proporzionalità

4.1 La rilevanza dell'art. 296 Tce

In attesa che gli Stati dell'Ue si convincano ad accettare una scelta così delicata come quella della cessione di una parte delle loro prerogative e della condivisione della sovranità, a favore dell'interdipendenza politica ed industriale, le iniziative per l'unificazione dei mercati degli armamenti precedentemente analizzate hanno configurato un mercato europeo articolato su più livelli (quello comunitario per i prodotti civili e duali, quello dei quattro paesi Occar per gli approvvigionamenti comuni, quello dei sei paesi LoI per i prodotti militari, quello dell'orbita Weag e Weao che coinvolge anche paesi non aderenti all'Unione Europea). Anche se i sei paesi del Framework Agreement unitamente considerati rappresentano circa il 90% delle capacità produttive e della spesa per la difesa in Europa¹⁵⁸, il problema di fondo dato dalla presenza di diversi livelli di aggregazione, è dovuto pur sempre dalla difficoltà di trovare un compromesso tra i grandi paesi produttori di sistemi della difesa e quelli con una più ridotta capacità industriale¹⁵⁹, soprattutto per ciò che concerne la definizione di aspetti fondamentali come i requisiti operativi dei sistemi d'arma, la sicurezza delle pianificazioni nell'approvvigionamento militare, la politica delle esportazioni degli stessi sistemi basata su disposizioni legislative comunitarie¹⁶⁰, la libera circolazione di informazioni e di personale nel settore della difesa e dell'alta tecnologia.

Ogni nazione europea ha attualmente una regolamentazione nazionale che impone norme, tendenzialmente protettive dei rispettivi mercati, sul controllo delle esportazioni, delle importazioni e transito dei materiali d'armamento. Il nodo cruciale è superare o almeno armonizzare l'utilizzazione dell'art. 296 Tce, ex art. 223 del Trattato di Roma istitutivo della Cee, che, concepito per contemperare due interessi contrastanti come la realizzazione del mercato interno ed il mantenimento della competenza degli Stati membri in materia di difesa, si presenta come un contenitore assai ampio, che coinvolge allo stesso tempo la circolazione intracomunitaria dei beni per la difesa, i regolamenti delle licenze per l'esportazione, l'accesso ai mercati nazionali da parte di industrie straniere e gli interventi statali nelle industrie della difesa. Per la sua genericità, tale articolo ha finito per non favorire l'apertura alla concorrenza dei mercati nazionali della difesa ed il contestuale rafforzamento della base tecnologica ed industriale, permettendo che alla produzione ed alla vendita degli armamenti non si applicassero le regole del

¹⁵⁸ Così Traballes A., (a cura di), *Evoluzione dei rapporti transatlantici nel settore della produzione industriale della difesa, a fronte della costituzione dell'Europa degli armamenti*, Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS), Ricerca 45/N, 1999, pag. 7.

¹⁵⁹ Traballes A., (a cura di), *La difesa europea in ambito alleanza: una sfida per l'industria degli armamenti*, Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS), n° 111, 2002, pag. 123. In futuro questa articolazione potrà essere superata con l'adesione dei partner che hanno preferito optare per una posizione di attesa e di difesa delle competenze nazionali, mentre per il momento, l'integrazione di mercati appare possibile solo nell'ambito di quei paesi che hanno interessi ed impegni rilevanti in questo settore.

¹⁶⁰ Cioè valide al di là delle leggi nazionali e che possono permettere un più libero scambio ed una più facile circolazione delle merci.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

mercato interno, in virtù dell'intendimento predominante a quel tempo di preservare l'autonomia dei singoli Governi membri nel settore degli equipaggiamenti della difesa¹⁶¹.

Resta comunque inteso che la semplice abrogazione dell'art. 223 del Trattato di Roma, che richiederebbe un'approvazione unanime, non creerebbe automaticamente un mercato europeo degli armamenti, né tanto meno condurrebbe senza sforzo all'auspicato completamento del processo di ristrutturazione dell'industria europea della difesa. La strada che conduce alla effettiva creazione di un mercato unico europeo degli armamenti è in realtà assai più complessa e difficoltosa e la cautela è d'obbligo. Essa necessita infatti di una forte volontà politica ai più alti livelli decisionali, capace di effettuare scelte progressive ma irreversibili nel campo della sicurezza e della difesa comune, arrivando necessariamente alla creazione di un sistema completamente integrato di approvvigionamenti degli armamenti e degli equipaggiamenti militari che, a sua volta, è in grado di rendere più agevole il consolidamento del pilastro europeo della difesa¹⁶².

Ciò potrebbe essere possibile rivedendo l'art. 296 Tce e prevedendo il ricorso, per un determinato periodo di transizione, ad una fase di mercato "guidato", in modo tale da passare da un mercato protetto ad un mercato libero, fondato sulla competizione transnazionale e su scelte che siano le più vantaggiose sotto l'aspetto economico (*best value for money*). Si potrà cioè tentare di imporre in una fase iniziale un mercato "dominato", che preveda il ricorso al principio del *juste retour* in contesti globali e non relativi a specifici e limitati programmi, con la conseguente superazione della frammentazione degli approvvigionamenti della difesa su base nazionale¹⁶³.

In ogni caso, questo processo di integrazione europeo non potrà realizzarsi compiutamente senza la convergenza dell'azione dei meccanismi operanti a livello comunitario, per gli aspetti più prettamente di politica industriale e di mercato degli armamenti, a livello Pesc, per quelli di politica estera e visibilità internazionale, ed a livello Ueo, per quelli specificatamente militari.

4.2 L'art. 296 Tce tra deroga e principio di proporzionalità

Come è noto, la Comunità Europea non è titolare di una competenza normativa generale, ma esclusivamente di quelle competenze che il Trattato istitutivo le affida. La Comunità opera

¹⁶¹ In verità i primi passi per una riconsiderazione dell'articolo in questione furono mossi già nel maggio 1991, quando il vice-presidente della Commissione, il tedesco Martin Bangeman, propose che i materiali "*dual use*" fossero esentati dai controlli alle frontiere all'interno della Comunità, lasciando intravedere un approccio pragmatico alla costruzione del mercato interno. Cfr. Chatterji M. A., "The EC internal armaments market: a new aspect of the new security", *Journal of European Integration*, Vol. n° XV, Fall 1991, pag. 45. Allo scadere del 31 dicembre 1992 e l'instaurazione del mercato interno però, gli Stati mantenevano ancora i controlli unilaterali sulle esportazioni di beni *dual use* sia negli scambi intracomunitari che in quelli con i Paesi terzi, imponendo così dei limiti alla libera circolazione di tali beni nel mercato interno, in violazione del principio fondamentale della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità.

¹⁶² In tal senso Bongermينو C., *Esigenze di rinnovamento della normativa giuridica e della organizzazione amministrativa nazionale per le esigenze di adeguamento ed armonizzazione del settore della Difesa nel contesto del consolidamento del pilastro europeo della difesa*, Centro Alti Studi per la Difesa (Casd), 51° sessione, anno accademico 1999-2000.

¹⁶³ Pur essendo problemi di natura tecnica, il problema maggiore è senza dubbio politico, dato che il mercato libero, pur comportando vantaggi, impone dei costi sul piano economico, sociale e della sicurezza nazionale a causa della rinuncia progressiva di una parte dell'autonomia dei Paesi. In questo senso il Col. Aaran Saraceno G., *Il ruolo degli Stati Maggiori nazionali nel campo dell'ammodernamento dello strumento militare, con riferimento al nuovo scenario dell'industria europea per la difesa contrassegnato da aggregazioni transnazionali e da alleanze governative multinazionali nell'ottica Ueo/Weag, Linee propositive per una efficace ed equilibrata collaborazione*, Centro Alti Studi per la Difesa (Casd), 1998-1999.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

dunque secondo il principio dei poteri attribuiti, e ciò significa che per qualsiasi processo di produzione normativa deve necessariamente trovare una adeguata base giuridica nel Trattato. Nella fattispecie dell'art. 223, rinominato nel 1997 art. 296 Tce, senza comunque apportare alcuna variazione rispetto alla formulazione originaria del 1957¹⁶⁴, si trova infatti un limite ben preciso all'applicazione della disciplina comunitaria sul mercato unico e sulla libertà di concorrenza:

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

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

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

2. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti (c.d. *warlike*) cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, lettera b)."

A ben vedere, già l'art. 30 del Tce (ex art. 36), contiene una clausola di esclusione e di eccezione per una serie di ragioni (in questo caso si parla di interessi generali non economici: moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, preservazione dei vegetali, protezione del patrimonio artistico, tutela della proprietà industriale e commerciale) che consentono di derogare al regime di libera concorrenza delle merci. Tale libertà implica che all'interno della Comunità le merci di origine comunitaria e quelle che si trovano in "libera pratica" sul territorio comunitario (cioè ai sensi dell'art. 24 Tce, i prodotti provenienti da Paesi terzi per i quali siano state adempiute in uno Stato membro le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le altre tasse esigibili) non devono incontrare alcuna barriera, di natura tecnica o doganale, alle frontiere interne degli Stati membri. Si ricordi in proposito che, per giurisprudenza costante, l'art. 30 del Trattato "non si propone di riservare determinate materie alla competenza esclusiva degli Stati membri"¹⁶⁵, ma consente soltanto che le discipline nazionali derogano al principio della libera circolazione delle merci nei limiti in cui la deroga è e resta giustificata per conseguire gli scopi indicati nello stesso articolo¹⁶⁶.

L'art. 30, in quanto costituisce un'eccezione ad un principio fondamentale stabilito dal Trattato, deve essere interpretato rigidamente, in modo da non spiegare i suoi effetti al di là di quanto è necessario per la protezione degli interessi che esso mira a tutelare. Pertanto, i provvedimenti adottati in forza dello stesso articolo possono essere giustificati solo se siano idonei

¹⁶⁴ La formulazione dell'art. 296 si ispira chiaramente all'art. 21 Gatt sulle eccezioni concernenti la sicurezza che riporta testualmente: "Nessuna disposizione del presente accordo sarà considerata: a) come intesa a obbligare una Parte contraente a fornire delle notizie la cui divulgazione sia, a suo avviso, contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza; b) come intesa a impedire una Parte contraente da ogni misura che stimi necessaria alla tutela degli interessi essenziali della sua sicurezza, [1. circa alle materie fissili e a quelle che servono alla fabbricazione dei materiali siffatti; 2. circa al traffico di armi, munizioni, materiale da guerra e al commercio, qualunque esso sia, di altre merci e materiali destinati direttamente o indirettamente ad assicurare l'approvvigionamento delle forze armate; 3. in tempo di guerra o di grave tensione internazionale]; c) come intesa a impedire una Parte contraente da misure attenenti all'adempimento di obblighi".

¹⁶⁵ Così nella sentenza della Corte del 4 ottobre 1991 sulla causa C 367-89, punto 19.

¹⁶⁶ Si veda in particolare, sentenza 10 luglio 1984, *Campus Oil*, punto 32 della motivazione, causa 72/83.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

a soddisfare l'interesse tutelato da questa norma e non compromettano gli scambi intracomunitari più di quanto non sia indispensabile. Da ciò ne consegue che gli Stati membri possono, al fine di controllare merci qualificate come strategiche, assoggettarne il transito ad un'autorizzazione speciale. Tale articolo, infatti, consente agli Stati membri di adottare misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative quando esse siano giustificate da un interesse generale non economico¹⁶⁷. Meglio, si tratterebbe di interessi legittimi che hanno priorità pure sul fondamentale obiettivo della libertà degli scambi.

Completa la disposizione il riferimento che riposa sul principio di proporzionalità: dopo aver concesso il regime derogatorio la norma opera un bilanciamento restringendo la portata della deroga, e precisando apertamente che tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri (*principles of proportionality and less restrictive alternative means*)¹⁶⁸.

Ma l'art. 30 Tce non è certo l'unico: come afferma la dottrina¹⁶⁹, il Trattato di Roma, che pure è permeato dalla nozione di proporzionalità, all'origine non vi faceva espresso riferimento. È stato poi compito della Corte quello di estrarre tale principio dalle diverse disposizioni del implicitamente lo presupponevano e colmarlo di contenuti. Basti pensare, ad esempio, alle disposizioni dell'art. 12 (ex art. 6) che, vietando qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità implica necessariamente, come corollario, un rapporto di proporzionalità¹⁷⁰; all'art. 34 (ex art. 40), a

¹⁶⁷ “Le disposizioni degli articoli 28 e 29 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri”. (art. 30 Tce). L'enumerazione di tutte queste eccezioni assume carattere tassativo e la norma non è soggetta ad interpretazione estensiva. La Corte di Giustizia controlla evidentemente l'utilizzazione di questa possibilità di deroga. Trattandosi di un'eccezione ad un principio, essa non può che basarsi sui motivi enumerati limitativamente dall'art. 30. La deroga non è più giustificata qualora sia stata adottata una normativa comunitaria nello stesso campo. Le misure devono inoltre risultare in diretto rapporto con l'interesse generale che va tutelato e non superare il livello necessario. La Corte di Giustizia ha infine riconosciuto (nella famosa sentenza *Cassis de Dijon*) che al di là dei casi previsti dall'articolo 30, gli Stati potevano derogare al divieto di misure di effetto equivalente sulla base di “esigenze imperative”: attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla lealtà delle transazioni commerciali e alla difesa dei consumatori.

¹⁶⁸ La Corte di Giustizia controlla l'utilizzazione di questa possibilità di deroga. Trattandosi di un'eccezione ad un principio, la deroga richiede una rigida interpretazione: essa non può che basarsi sui motivi enumerati limitatamente dall'articolo 30. La deroga non è più giustificata qualora sia stata adottata una normativa comunitaria nello stesso campo. Le misure devono inoltre risultare in diretto rapporto con l'interesse generale che va tutelato e non superare il livello necessario (principio di proporzionalità). Per facilitare il controllo di tali misure nazionali derogatorie, è stata organizzata una procedura d'informazione reciproca (decisione del Parlamento e del Consiglio del 13 dicembre 1995), la quale prevede che gli Stati debbano notificare qualsiasi misura di questo genere alla Commissione.

¹⁶⁹ Pescatore P., “Le recours dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes a des normes déduites de la comparaison des droits des Etats membres”, *Rev. Int. Dir. Comparè*, 1980.

¹⁷⁰ Al riguardo, come ha affermato la stessa Corte di Giustizia (cfr. sentenza 17 giugno 1981, causa n° 113/80, Commissione delle Comunità Europee c. Irlanda, Racc., 1980, pag. 1625 ss.) allorché si tratti di una misura di effetto equivalente, una discriminazione relativa solo a certi prodotti importati sarebbe sproporzionata in rapporto al fine generale che si intende perseguire. Sempre secondo la giurisprudenza, per misura di effetto equivalente si deve intendere qualsiasi onere pecuniario, anche minimo, imposto unilateralmente, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisca le merci in ragione dell'attraversamento della frontiera, anche se non riscosso e a profitto dello Stato. Tuttavia, laddove tale onere pecuniario co-

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

termini del quale l'organizzazione comune di mercato può comportare tutte le misure necessarie al perseguimento degli obiettivi dell'art. 33 (ex art. 39), vietando in tal modo all'autorità comunitaria di prendere delle misure sproporzionate rispetto al fine perseguito; all'art. 81 (ex art. 85) che, prevedendo deroghe al regime di concorrenza le subordina al rispetto del principio di proporzionalità rispetto al fine perseguito; all'art. 87 (ex art. 92), che limita gli aiuti di Stato a quelli non necessari e proporzionati (*no more restrictive than necessary*); all'art. 134 (ex art. 115) che, con riferimento alla politica commerciale comune, prevedendo che durante il periodo transitorio gli Stati potessero, in caso di urgenza, prendere le misure necessarie a livello nazionale, implica *a contrario*, il divieto di adottare misure sproporzionate; e ancora all'ex art. 226, oggi abrogato, che consentiva di adottare, sulla base del paragrafo 2, alcune misure derogatorie, nei modi e nei tempi necessari al perseguimento dei fini dati¹⁷¹.

Il rapporto di proporzionalità è dunque una nozione elastica, uno standard giuridico flessibile¹⁷² che si fonda su di un rapporto tra gli elementi che lo compongono: uno fisso, costituito dalle relazione esistente tra due o più parametri di riferimento; l'altro variabile, costituito dal livello del collegamento che li unisce. Da qui la possibilità di definizioni diverse, tutte accomunate da un solo elemento caratterizzante, costituito dalla esistenza di quel rapporto di valori che possono naturalmente essere diversi nei vari momenti in cui sono presi in considerazione. È proprio tale elemento che consente di distinguere la proporzionalità da altri principi analoghi, pur in presenza di una certa imprecisione terminologica della Corte che in genere tende a non precisare i contenuti specifici dei diversi principi che applica, al fine di garantirsi uno spazio di discrezionalità per la creazione di regole materiali¹⁷³.

La proporzionalità acquista in tal modo una funzione trasversale nell'ambito dell'ordinamento comunitario, configurandosi come strumento di controllo della legittimità dell'azione delle istituzioni e della validità degli atti comunitari, operando ad un livello sovraordinato rispetto ad essi, quale limite all'esercizio del potere normativo delle istituzioni e caratterizzato da una sfera più o meno ampia di discrezionalità¹⁷⁴. In secondo luogo, la proporzionalità si confi-

stituisca la remunerazione di un servizio effettivamente reso all'importatore ed il suo ammontare si palesi proporzionato a tale servizio, la misura è da considerarsi legittima alla luce degli scopi del Trattato.

¹⁷¹ Al riguardo si possono notare le interessanti osservazioni formulate da Schwarze J., *Europäische Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1988, pag. 692, nonché quelle di Kutscher H., "Zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Recht der Europäischen Gemeinschaften", in *Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Recht der Europäischen Rechtsordnungen*, Heidelberg, 1985, pag. 89 ss., secondo il quale l'esistenza di tale principio già nelle previsioni del Trattato, è deducibile ogniqualvolta si parli di "misure necessarie" o "giustificate", o che "pregiudichino il meno possibile" il funzionamento del mercato comune.

¹⁷² Uno standard che in determinato sistema giuridico si configura come mezzo di delega o di riserve di potere che lascia al legislatore, all'amministratore ed al giudice la libertà d'azione necessaria nell'adempimento dei loro compiti senza condizionarli al rispetto di precise norme di dettaglio, purché la loro azione, per essere legittima, sia comunque riferibile alla c.d. normalità. In tal senso si può configurare la proporzionalità come standard giuridico riconosciuto ed invocato come tale sia dalle istituzioni comunitarie che da quelle nazionali, tratto dalla Corte di Giustizia dalla natura e dagli obiettivi stessi delle Comunità e da queste eretto a principio fondamentale non scritto. Cfr. H. Bauer-Bernet, « Notions indéterminées et droit communautaire », in Perelman C. e Van Der Elst R., (par le soin de), *Les notions a contenu variable en droit*, Travaux du Centre national de recherches de logique, Bruxelles, 1984, pag. 269 ss.

¹⁷³ Cfr. Adinolfi A., "I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri", *Ridpc*, 1994, pag. 526.

¹⁷⁴ Ciciriello M.C., *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, 1999, pag. 168.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

gura come strumento per valutare la liceità della condotta degli Stati membri, sia nell'adozione delle misure di esecuzione del diritto comunitario che nell'esercizio delle deroghe previste in loro favore dai Trattati, fissando i limiti dei comportamenti degli Stati¹⁷⁵.

In questo modo, il principio di proporzionalità finisce per corrispondere, come osserva la dottrina, ai principi del diritto amministrativo denominati negli ordinamenti interni come "eccesso di potere", "atto esorbitante", e con altre espressioni similari¹⁷⁶, quale mezzo giuridico idoneo a distinguere i comportamenti permessi da quelli vietati nell'ambito di determinate norme¹⁷⁷.

Lo stesso schema di norma derogatoria che rispetta un criterio di proporzionalità, per l'appunto, è quello che si ritrova nell'art. 296 Tce delle disposizioni generali e finali del trattato, che insieme al 297 Tce, contiene una clausola generale di esclusione della competenza comunitaria all'intero regime giuridico del mercato comune¹⁷⁸. Con questa clausola di salvaguardia si tollera il regime nazionale per il materiale c.d. *warlike*, ovvero le armi militari, munizioni e materiale bellico, mentre si impone il regime comunitario solo per il materiale *dual use*, a patto che non si alterino le condizioni di concorrenza nel mercato interno di questi prodotti, ovvero tutti quei sistemi e prodotti ad alto contenuto tecnologico che, seppure di prevalente uso civile, possono trovare applicazione anche in campo militare. Essi si distinguono dai materiali di armamento veri e propri, perché, diversamente da questi ultimi, non sono costruiti appositamente per l'uso o per fini specificamente militari (es. tecnologie nucleari, in particolare quelle collegate alla produzione di materiale fissile, tecnologie laser, nuovi materiali e superconduttori, tecnologie aerospaziali e satellitari, sistemi di telecomunicazioni)¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Cfr. ad esempio la sentenza 11 luglio 1974, causa n° 8/74, *Procureur du Roi c. Dassonville*, Racc., 1974, pag. 837 ss.; sentenza 3 dicembre 1974, causa n° 33/74, *Van Binsbergen c. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, Racc., 1974, pag. 1219 ss. Nella sentenza del 15 dicembre 1976 (causa n° 41/76, *Donckerwolke e Schou c. Procuratore della Repubblica*, Racc., 1976, pag. 1921 ss.) la Corte afferma, per esempio, il principio secondo il quale, in materia di misure di sorveglianza commerciale, qualsiasi natura amministrativa o repressiva che vada al di là di ciò che è strettamente necessario allo Stato membro di importazione, al fine di ottenere informazioni ragionevolmente complete ed esatte sui movimenti di merci conseguenti a misure di politica commerciale particolari, deve essere considerata come una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa e, in quanto tale, vietata dal Trattato.

¹⁷⁶ In tal senso Ballarino T., *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione Europea*, Cedam, Padova 1997, pag. 152.

¹⁷⁷ Cfr. Capotorti F., *Il diritto comunitario non scritto*, Tavole rotonde di diritto comunitario promosse da Giuseppe Biscottini, vol. II (1978/1982), Milano, 1983, pag. 154 ss.

¹⁷⁸ Il "mercato comune" lanciato dal Trattato di Roma nel 1958 consisteva già nel liberalizzare gli scambi tra gli Stati membri, con il duplice obiettivo di accrescere la prosperità economica e contribuire all'"unione sempre più stretta tra i popoli" a cui aspiravano gli autori del trattato. L'insufficienza dei risultati conseguiti ha condotto la Comunità, verso la metà degli anni '80, a riprendere l'obiettivo di liberalizzare gli scambi in modo più completo e con metodi di realizzazione più efficaci, sotto la definizione di "mercato interno". Formulato principalmente nel famoso Libro bianco della Commissione del giugno 1985 e iscritto nel trattato mediante l'Atto Unico Europeo del 1986, la definizione di mercato interno è accompagnata da una modifica del dispositivo legislativo comunitario destinata a favorire l'adozione delle misure necessarie per realizzare tutte le componenti del mercato comune rimaste in sospeso, spingendosi tuttavia alle estreme conseguenze: si tratta, in effetti, di abolire completamente la nozione di frontiera per creare uno spazio in cui le risorse materiali ed umane si muovano liberamente verso il loro utilizzo ottimale. Le esigenze della costruzione europea inducono inoltre ad ipotizzare il completamento del mercato interno come mercato completamente integrato funzionante in modo analogo ad un mercato nazionale, che potrebbe essere denominato "mercato nazionale europeo".

¹⁷⁹ Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento Ce n° 1334/2000, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso, i beni *dual use* sono "tutti quei prodotti, inclusi il software e le tecnologie, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare; essi comprendono tutti i beni

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

L'esercizio dei poteri conferiti agli Stati membri, infatti, non può essere realizzato abusivamente, come previsto dall'art. 298 secondo comma (ex. art. 225): questi provvedimenti devono essere strettamente necessari per la difesa degli interessi essenziali per la sicurezza dello Stato e non devono forzare i principi del libero mercato. Inoltre, nel secondo paragrafo dell'art. 296, si precisa che il Consiglio, votando all'unanimità, avrebbe stabilito l'elenco dei prodotti cui si applicano le disposizioni sopra menzionate e, sempre all'unanimità, avrebbe potuto modificare tale elenco su proposta della Commissione¹⁸⁰.

L'altra "clausola militare" è quella dell'articolo seguente, il 297, che riserva la competenza nazionale in almeno quattro casi di grande pericolo per la sicurezza nazionale al fine di evitare che il funzionamento del mercato interno abbia a risentire delle misure che uno Stato membro è libero di adottare¹⁸¹.

che possono avere sia un utilizzo non esplosivo sia un qualche impiego nella fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari". Rispetto all'art. 2 del precedente Regolamento Ce n° 3381/1994, ora abrogato, si evidenziano alcune novità in quanto vengono aggiunti i beni menzionati nell'ultimo paragrafo. Questi beni stanno assumendo un'importanza sempre crescente, ed al momento rappresentano poco meno della metà del volume delle spese della difesa. Le caratteristiche di progettazione, produzione, collaudo e utilizzo dei beni duali infatti sono tipiche del settore industriale civile, ma ciò non esclude tuttavia utilizzazioni diverse, come il loro impiego nella fabbricazione di armi e di mezzi di distruzione di massa. Per ragioni di sicurezza, tali beni sono sottoposti a rigidi controlli quando sono destinati all'estero. Alcuni organismi internazionali, che si propongono di impedire la proliferazione degli armamenti e dei mezzi di distruzione di massa in quei Paesi ove si ritiene esista un tale rischio, definiscono quali prodotti debbano essere controllati, aggiornano costantemente le rispettive liste e dettano regole per il rilascio delle autorizzazioni di esportazione. I beni che rispondono a queste caratteristiche sono indicati in una lista comunitaria dei "beni a duplice uso", che riassume gli elenchi deliberati dai vari regimi internazionali di controllo.

¹⁸⁰ Il Consiglio dei Ministri Cee ha provveduto l'11 aprile 1958 a redigere questa lista di prodotti che non ha mai modificato e che ha sempre voluto mantenere riservata. Il potere di proposta di modifica dell'elenco spetta alla Commissione, ma se nessun tentativo è stato compiuto fino ad ora è da intendersi per la mancanza di disponibilità da parte degli Stati membri di aprire un dibattito sulla questione. L'elenco dei prodotti *warlike* comprende comunque 15 categorie, specificate in diversi punti, tra cui figurano le armi nucleari; i razzi e gli ordigni teleguidati; materiali di puntamento e direzione del tiro come telemetri, altimetri, dispositivi per l'osservazione elettronici, giroscopici, ottici e acustici; agenti tossici e radioattivi; esplosivi; carri armati; aerei; navi da guerra; macchine, equipaggiamenti ed utensili esclusivamente concepiti per lo studio, la fabbricazione, la prova ed il controllo di armi; munizioni e ordigni concepiti per impieghi unicamente militari; armi da fuoco portatili ed automatiche; materiale d'artiglieria e apparati fumogeni, lanciagas e lanciafiamme. L'ultimo paragrafo della lista dispone inoltre che l'art. 296 si applica anche a quei beni che, seppur non compresi in esso, sono destinati esclusivamente allo studio o alla produzione di beni di natura strettamente militare. Questa lista è derivata dalla Munition List del Cocom (Coordinating Committee for Multilateral export control), un organismo sorto all'inizio della Guerra Fredda, che ha agito fino al 1994 come foro di concertazione tra la Nato, il Giappone e l'Australia. Esso aveva lo scopo di gestire un vero e proprio "embargo tecnologico" contro l'Urss ed i suoi alleati, per impedire che quest'ultimi aumentassero le capacità militari attraverso la circolazione e l'acquisizione delle tecnologie occidentali. La lista del Cocom, che comprendeva prodotti inequivocabilmente militari, era sottoposta ad un processo di aggiornamento ogni quattro anni. Oggi le funzioni del Cocom sono state ereditate dal Wassenaar Arrangement, che si propone la creazione di un regime di controllo complessivo delle esportazioni di materiale d'armamento e di tecnologia *dual use*.

¹⁸¹ "Gli Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato comune abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o di grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale". (art. 297 Tue). Per stessa ammissione della Corte di Giustizia, nel caso 222/84 M. Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, punto 27, l'art. 297 (allora art. 224) riguarda una situazione "wholly exceptional".

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

L'uso dei poteri ex artt. 296 e 297 è chiaramente sottoposto ad un triplice limite inteso ad evitare ogni abuso di diritto:

- procedura di consultazione politica ex art. 297 con gli altri Stati membri;
- procedura di consultazione ex art. 298¹⁸² con la Commissione;
- ricorso alla Corte di Giustizia ex art. 298 da parte della Commissione o qualsiasi Stato membro nei casi di presunte violazioni.

In altri termini la Corte di Giustizia è chiamata ad evitare un uso eccessivo del potere militare riservato agli Stati membri, il quale andrebbe esercitato nei suoi limiti propri e per misure che debbono essere necessarie (e non già meramente utili od opportune) ed idonee (ovvero non eccessive rispetto al soddisfacimento di un interesse di carattere generale), finalizzate alla difesa degli interessi essenziali per la sicurezza dello Stato, senza infine alterare le condizioni di concorrenza nella produzione e nel commercio delle armi da parte degli altri Stati membri (cd. controllo comunitario di proporzionalità)¹⁸³.

In sostanza la competenza nazionale in tema di armamenti, così come classificati nella lista del 1958, e questioni di sicurezza, non risulta così illimitata in virtù sia del controllo politico, (consultazioni ex art. 297) ampiamente utilizzato in tutti i casi di restrizione comunitaria al commercio d'armi o materiali di alta tecnologia causata da tensioni o conflitti internazionali¹⁸⁴, e sia del controllo giurisdizionale (ricorso alla Corte di Giustizia ex art. 298), anche se in questo ambito la Corte non ha lasciato materiale giurisprudenziale dal quale possa desumersi chiaramente l'ampiezza della deroga dell'art. 296 e la nozione di "interessi essenziali per la sicurezza nazionale"¹⁸⁵.

4.3 Gli Stati e l'interpretazione dell'art. 296 Tce

Come tutte le misure in deroga, l'art. 296 riguarda ipotesi eccezionali e ben delimitate, ed è da interpretare in maniera restrittiva¹⁸⁶. L'idea che l'Unione Europea o la Commissione non

¹⁸² "Quando delle misure adottate nei casi contemplati dagli articoli 296 e 297 abbiano per effetto di alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune, la Commissione esamina con lo Stato interessato le condizioni alle quali tali misure possono essere rese conformi alle norme sancite dal presente trattato. In deroga alla procedura di cui agli articoli 226 e 227, la Commissione o qualsiasi Stato membro può ricorrere direttamente alla Corte di Giustizia, ove ritenga che un altro Stato membro faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dagli articoli 296 e 297. La Corte di Giustizia giudica a porte chiuse" (art. 298 Tue).

¹⁸³ Panebianco M., "Disciplina del controllo delle armi nelle organizzazioni internazionali ed europee a partecipazione italiana", *la Comunità Internazionale*, n° 1/1990, cap. 2.

¹⁸⁴ Ad esempio la crisi Falkland-Malvinas o la crisi irachena.

¹⁸⁵ Le divergenze di opinione si registrano relativamente al "se" l'art. 296 riguardi i soli beni previsti nell'elenco stilato nel 1958 oppure si applichi anche a tutti i prodotti connessi al settore della difesa, quindi armi, munizioni e materiale bellico non previsti nell'elenco, nonché i beni a duplice uso. La Corte su questi punti non si è mai espressa, lasciando aperta la questione. Come si vedrà meglio più avanti, qui si propende per la non tassatività della lista dei materiali *warlike* nei limiti della mancata inclusione di beni per un evidente avanzamento tecnologico (si tratta dunque di esigenze di aggiornamento le quali non sono state soddisfatte dalla Commissione e dal Consiglio con l'utilizzo della procedura prevista dall'art. 296: nel caso contrario, a moltissime tecnologie, che non erano previste nel 1958, non sarebbe possibile applicare le deroghe previste dall'articolo). Per quanto riguarda i beni *dual use* invece, si propende per la non soggezione alle deroghe dell'art. 296, sia per la formulazione letterale dell'articolo, sia per la pronuncia della Corte di Giustizia che sembra far rientrare la disciplina di tali beni nelle previsioni dell'art. 113. Inoltre per questi prodotti sarebbero già previsti adeguati meccanismi di protezione per motivi di pubblica sicurezza (es. art. 30 Tce, art. 11 reg. n° 2603/1969).

¹⁸⁶ A sostegno di ciò si può citare anche la sentenza della Corte di Giustizia C-414/97, che nella causa Commissione europea c. Regno di Spagna, afferma che le disposizioni del Trattato che contemplano deroghe da applicare in situazioni che possono compromettere la pubblica sicurezza, ossia gli artt. 36, 48, 56 e 223 (divenu-

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

possano occuparsi delle questioni di sicurezza¹⁸⁷ o difesa di uno Stato membro, dunque, è priva di fondamento proprio perché gli articoli dal 296 al 298 prevedono chiaramente l'intervento di queste istituzioni, ad esempio per modificare la lista iniziale dei prodotti *warlike*¹⁸⁸. Inoltre è compito della Commissione verificare se uno Stato membro abbia esercitato abusivamente i propri diritti o abbia forzato le condizioni di leale concorrenza nel mercato interno.

Secondo la Commissione anche le importazioni nel territorio comunitario da paesi terzi di armi e apparecchiature militari ricadono nella disciplina generale delle importazioni Ce (pur considerando alcune specialità, come ad esempio che sono soltanto i Governi i legittimi destinatari delle commesse) e sono pertanto da sottoporre al regime tariffario comune previsto dalle norme sull'unione doganale (artt. 25-31 Tue). In particolar modo se sono previste riduzioni tariffarie per alcuni beni, esse andranno approvate secondo l'art. 26, e, sempre secondo l'interpretazione della Commissione, gli Stati membri non hanno alcuna competenza nel determinare

ti, in seguito a modifica, artt. 30, 39, 46 e 296) e l'art. 224 (divenuto art. 297), riguardano ipotesi eccezionali, chiaramente delimitate, e in ragione del loro carattere limitato, non si prestano ad un'interpretazione estensiva. Spetta pertanto allo Stato membro che intende avvalersi di tali eccezioni per giustificare l'inosservanza dei propri obblighi fornire la prova che le misure adottate non superano i limiti delle ipotesi suddette. Nella fattispecie la Spagna aveva esentato dall'imposta sul valore aggiunto le importazioni e gli acquisti intracomunitari di armi, munizioni e materiale ad uso esclusivamente militare (diversi dagli aeromobili e dalle navi da guerra di cui ai punti 23 e 25 dell'allegato F della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/Cee, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari), sulla base delle previsioni dell'art. 296 che stabilisce la clausola di salvaguardia ai sensi della quale gli Stati membri possono adottare le misure ritenute necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza, dal momento che l'esenzione dall'Iva costituisce una misura necessaria al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi essenziali del piano strategico globale ed in particolare per assicurare l'efficienza delle forze armate spagnole nella difesa nazionale e nell'ambito Nato. A parte l'eccezione (*in limine*) del rilievo tardivo ex art. 296, in quanto l'articolo non era stato invocato in nessuna occasione durante la fase precontenziosa, la Commissione ritiene che la misura che la Spagna afferma aver adottato in quanto "necessaria", sulla base della clausola di salvaguardia dell'art. 296, n. 1, lett. b), del Trattato, costituendo un'eccezione alla regola di assoggettamento all'Iva, deve essere interpretata restrittivamente. La Commissione ne deduce che incombeva alla Spagna stabilire in che misura l'assoggettamento all'Iva poteva intaccare gli interessi essenziali della sicurezza nazionale. In queste circostanze spetta allo Stato membro che intende avvalersi di tali eccezioni fornire la prova che le esenzioni non superano i limiti delle ipotesi suddette. Nel caso di specie la Corte di Giustizia rileva che la Spagna non ha dimostrato che le esenzioni previste dalla normativa nazionale fossero necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza. Dalle motivazioni di tale legge nazionale risulta infatti che essa ha per oggetto principale di determinare ed attribuire le risorse finanziarie che consentono di rinforzare e modernizzare le forze armate spagnole, costituendo la base economica e finanziaria del piano strategico globale. Ne consegue che le esenzioni dall'Iva non sono necessarie per raggiungere l'obiettivo di tutelare gli interessi essenziali della sicurezza della Spagna e dunque l'esenzione dall'Iva non costituisce una misura in grado di compromettere la tutela degli interessi essenziali della sicurezza, così da rendere giustificato il ricorso all'art. 296, n. 1, lett. b, del Trattato.

¹⁸⁷ Nella sentenza 4 ottobre 1991, causa C-367/89, Aimè Richardt e "Les Accessoires Scientifiques" (Racc. pag. I-4621, punto 22), la Corte ha affermato che la nozione di pubblica sicurezza di cui all'art. 36 del Trattato (ora art. 30) comprende tanto la sicurezza interna degli Stati membri quanto la loro sicurezza esterna. Va poi aggiunto che l'Avvocato Generale Jacobs, nella causa C-83/94 Leifer, afferma, nei punti 27 e 28, che è difficile tracciare una linea di demarcazione chiara e netta tra considerazioni di politica estera e considerazioni di politica di sicurezza. Per di più, come egli ha osservato al paragrafo 46, "la sicurezza di uno Stato può considerarsi sempre meno in modo isolato, in quanto essa è strettamente legata alla sicurezza della comunità internazionale nel suo insieme e dei vari elementi che la compongono. Ne consegue che il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli può minacciare la sicurezza esterna di uno Stato membro."

¹⁸⁸ Si noti però che il potere di proposta della Commissione di cui all'art. 296, punto 2, non è mai stato utilizzato.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

unilateralmente l'applicazione o la non applicazione degli oneri tariffari alle dogane. Tuttavia il trattamento che i diversi Stati hanno riservato a questi "strategic goods" è variato molto: mentre alcuni Stati applicano la tariffa comune, altri non ne applicano alcuna, invocando l'art. 296 con il rischio evidente di creare distorsioni al mercato ed al regime della libera concorrenza¹⁸⁹. Già nei primi anni novanta era emersa l'esigenza di uniformare il trattamento di queste importazioni attraverso una eliminazione od una sospensione della tariffa doganale¹⁹⁰.

In generale l'interpretazione che gli Stati hanno voluto dare all'art. 296 Tce è stata particolarmente estensiva, nel senso che essi hanno invocato l'articolo per adottare spesso misure unilaterali relativamente a qualsiasi prodotto della difesa, senza fornire ulteriori giustificazioni sul piano del diritto comunitario e limitando di fatto il ruolo della Commissione, essendo il consenso politico in opposizione alla interpretazione giuridica.

Le caratterizzazioni che l'art. 296 ha posto al limite della competenza comunitaria, ovvero il fatto che le misure adottate siano "ritenute necessarie alla tutela degli interessi essenziali della (...) sicurezza" dello Stato e che "tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari", non hanno costituito affatto un freno alla possibilità per gli Stati di far valere l'art. 296, determinando al contrario un ampio margine di discrezionalità ed un controllo della Corte sulle misure nazionali restrittive piuttosto limitato.

Nonostante sia previsto che le deroghe nazionali si applichino ai soli beni contenuti nell'elenco del 1958, e dunque ad armi, munizioni e materiale bellico (nonché alle macchine, attrezzature o beni destinati esclusivamente allo studio o alla produzione di tali beni)¹⁹¹, alcuni Stati hanno finito per estenderle anche ad altre categorie di prodotti senza ricorrere alle procedure previste dall'art. 296, che tra l'altro sono rimaste immutate pure con le revisioni dei trattati di Amsterdam e Nizza, invocando così un principio generale per cui i Trattati non si applicherebbero a nessuno dei settori che concernono la sicurezza nazionale¹⁹².

¹⁸⁹ L'impatto di questi oneri tariffari è di una certa rilevanza: per esempio se solo si considera il caso dell'importazione di componenti del caccia americano F-16, i costi aggiuntivi dovuti agli oneri tariffari per tre paesi coinvolti ammontano a circa 100 milioni di dollari. Così in *International Herald Tribune*, 12 novembre 1997, pag. 2. Cfr. anche *Agence Europe*, n° 2295, September 26-27, 1977 sulle esenzioni tariffarie delle importazioni italiane destinate alla difesa. Solo di recente, con l'adozione del regolamento (Ce) n° 150/2003, ai sensi dell'art. 26 Tce, si è compiuto un primo passo verso la creazione di un mercato europeo della difesa, sospendendo i dazi doganali applicabili a talune armi e attrezzature ad uso militare.

¹⁹⁰ Ciò è dovuto in gran parte alla specificità delle considerazioni che attengono alle importazioni, specie se contrapposte alle esportazioni. Mentre infatti l'export di armamenti si fonda su aspetti di politica estera e di sicurezza, la questione delle importazioni appare politicamente "meno sensibile", ma non per questo esente da problemi. Già dal 1968 la Comunità aveva adottato un regime tariffario comune che includeva una certa quantità di beni strategici, ma alcuni Stati avevano unilateralmente applicato la possibilità di esenzioni basandosi sull'art. 296. Il risultato fu che nel 1985 la Commissione avviò una serie di procedimenti di infrazione contro cinque Stati per aver garantito uno status di *duty-free* all'importazione di beni militari come *jeeps* ed aerei attrezzati per il trasporto di carri armati (*Agence Europe*, n° 4167, September 21, 1985). Per varie ragioni di carattere politico però, questi procedimenti furono sospesi, evitando così una pronuncia in merito da parte della Corte di Giustizia. Tuttavia il caso non fu scevro di conseguenze, in quanto la Commissione fu successivamente spinta a proporre una sospensione temporanea degli oneri di importazione su determinati beni militari, in attesa che si pervenisse al sistema tariffario comune sugli equipaggiamenti militari. (Proposal for a Council Reg. of September 15, 1988, *Temporarily suspending import duties on certain weapons and military equipments*, Com 97/583).

¹⁹¹ Così infatti prevede l'ultimo paragrafo dell'elenco.

¹⁹² Carrai B., Pagani F., *Gli interventi e le azioni dell'Unione Europea in materia di industria legata al settore della difesa, con particolare attenzione all'industria italiana*, Ricerca CeMiSS 30/L, 1997. In questo

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

Sulla base di questa interpretazione dell'art. 296 si è legittimata dunque la volontà degli Stati membri dell'Unione di non cedere alcuna competenza nell'ambito delle politiche industriali della difesa, col risultato di avviare un processo di separazione tra attività tecnologiche industriali militari e civili. La progressiva attuazione del mercato unico ha riguardato, infatti, solo le produzioni civili e così tutte le politiche strutturali e le politiche tecnologiche sviluppate in ambito Ce sono state indirizzate esclusivamente al sostegno di tecnologie con prevedibile uso commerciale.

Allo stesso tempo, come si è esaminato in precedenza, l'industria militare europea è stata ampiamente sovvenzionata dai Governi nazionali e protetta dalla concorrenza estera creando piccoli e legittimi mercati nazionali, con una molteplicità di produttori, spesso di piccola e media dimensione. Dopo il 1958 infatti, l'art. 223 è stato sfruttato dagli Stati membri per mantenere la produzione e l'esportazione di armi sotto le proprie competenze nazionali e per escluderle dalle regole del controllo comunitario.

Già l'Atto Unico Europeo (Aue) del 1987, che raccoglieva le disposizioni di carattere programmatico, aveva inteso superare lo stato di divisione e frammentazione del mercato europeo con le disposizioni dell'art. 30, paragrafo 6, nel quadro del Titolo III sulla cooperazione europea in materia di politica estera, e ancor prima di esso, una serie di rapporti parlamentari¹⁹³ che sostenevano tutti l'inaturalità della distinzione operata nel Trattato di Roma

senso anche Perani G., *La Commissione europea e la politica industriale della difesa*, Archivio Disarmo, n° 7, novembre 1996. Inoltre, riguardo all'ambito di applicazione della deroga prevista dall'art. 296, nel punto 62 della sent. C 70/94 (sent. Werner), si legge che "...Grecia, Italia e Spagna ritengono che ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'art. 223, paragrafo 1, lett. b), e che quindi tale articolo si applichi ai beni a duplice uso. La Francia e la Germania ritengono invece che queste disposizioni non possano essere invocate in riferimento a prodotti non rientranti nell'elenco compilato nel 1958, mentre la Gran Bretagna sostiene che tale elenco non deve considerarsi esauriente e che l'art. 223, paragrafo 1, lett. b), può trovare applicazione in caso di prodotti non figuranti nel detto elenco...". Tuttora la questione sull'ambito di applicazione della deroga dell'art. 296 è aperta e molto dibattuta. Come già accennato in precedenza le divergenze di opinioni si registrano soprattutto sulla "tassatività" dell'elenco del 1958, o meglio se le deroghe per ragioni di sicurezza nazionale siano applicabili solamente ai beni previsti nella lista oppure anche a quel materiale bellico destinato esclusivamente ad uso militare che non sia compreso nella lista, soprattutto per ragioni di rapida obsolescenza di alcuni processi produttivi e l'altrettanto rapida innovazione tecnologica di un settore in costante evoluzione. Per quanto riguarda invece i beni ad uso duale, pare maggioritaria la tesi che propende per l'esclusione di tali beni dall'applicazione dell'art. 296, sia perché la lettura dell'articolo sembra lasciare poco spazio ad altre interpretazioni, e sia perché negli ultimi anni la Comunità si è sforzata di fare chiarezza ed ha esercitato le sue competenze in materia di politica commerciale, impegnandosi nell'adozione di regolamenti che considerano i prodotti duali da un punto di vista prevalentemente economico, anche se poi, pure per questi beni, è possibile ricorrere a clausole derogatorie (es. art. 30 Tce, artt. 4 e 5 del regolamento n° 1334/2000, art. 11 del regolamento n° 2603/1969) per ragioni di sicurezza nazionale ed internazionale.

¹⁹³ Cfr. Rapporto Klepsch sugli armamenti europei (commissione politica, maggio 1978), Rapporto Greenwood sulla cooperazione militare e tecnologica (a cura della Commissione nel settembre 1980), Rapporto Ferguson sulla produzione e vendita d'armi nell'ambito di una politica industriale comune (giugno 1983): in sostanza si affermava che una ben coordinata industria europea degli armamenti ed un mercato interno ben strutturato costituiscono un elemento essenziale per una politica comune; inoltre veniva raccomandata la redazione di un unico tipo di MoU in cui i Paesi aderenti figurassero come partner collettivi di fronte a Stati Uniti e Canada per la produzione di tipi e gruppi di armi progettati da consorzi europei e viceversa. Questi studi hanno provocato la redazione di altri documenti da parte del Parlamento europeo (specie riguardo a *arms procurement and sales*), ma in pratica nessuna misura è stata adottata dal Consiglio. Cfr. Chatterji M. A., "The EC internal armaments market: a new aspect of the new security", *Journal of European Integration*, vol. n° XV, Fall 1991, pagg. 39-40.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

tra aspetti civili e militari della sicurezza, poiché questi ultimi non potevano venire disgiunti nella pianificazione dello sviluppo di certe industrie chiave come quella aeronautica, navale ed elettronica. L'impatto più grande dell'Aue si ha pertanto nell'integrazione del mercato commerciale piuttosto che sulla formazione di un mercato specificamente militare e degli armamenti, con una particolare attenzione al ruolo della Commissione nell'approvazione delle acquisizioni e fusioni di compagnie del settore della difesa, nonostante che gli Stati potessero invocare l'art. 296 (allora art. 223) a tutela dei rispettivi interessi nazionali. Con l'Aue si considerano le esigenze di creare un'armonizzazione legislativa delle condizioni tecnologiche ed industriali della difesa, riducendo le barriere al commercio e avvicinandosi progressivamente all'interpretazione restrittiva del Trattato di Roma che tralascia l'interpretazione "abusiva" degli Stati membri: nell'art. 30, infatti si legge che "i Paesi contraenti (...) sono disposti a coordinare, anche contro i loro interessi, le loro posizioni per quel che riguarda gli aspetti politici ed economici della sicurezza. Essi sono decisi a salvaguardare le condizioni tecnologiche ed industriali necessarie alla loro sicurezza. Essi sono aperti, a questo scopo, tanto sui piani nazionale che, là ove sarà indicato, nel quadro delle istituzioni ed organizzazioni competenti"¹⁹⁴.

Questa dichiarazione però non ha provocato dei cambiamenti fondamentali nelle istituzioni europee e, contrariamente alle posizioni espresse da alcuni Paesi e dalla Commissione¹⁹⁵ nella Cig del 1991, il Trattato di Maastricht ha mantenuto invariato il tenore dell'art. 296 (allora art. 223). L'unico risultato apprezzabile, pure se non si è avuta una revisione dell'articolo che evidentemente era immatura per quei tempi, è stato comunque l'impatto sulle industrie della difesa, che operavano sia nel settore militare che in quello commerciale. Il ruolo dato dall'Aue alla Commissione nel controllo del libero mercato ha portato le istituzioni a fare sempre più distinzioni tra i prodotti della difesa e quelli civili, ed a consegnare alla stessa Commissione un'area che sembrava fosse esclusa dalla sua competenza. Inoltre il mercato europeo, comportando la soppressione delle frontiere interne a partire dal 31 dicembre 1992, e la conseguente difficoltà dei controlli delle esportazioni verso i paesi terzi, ha obbligato la Commissione a riflettere sull'interpretazione e sull'applicazione dell'art. 296 (allora art. 223), soprattutto per ciò che concerne l'emanazione di un regolamento sui prodotti ad uso duale¹⁹⁶.

¹⁹⁴ In questo contesto l'art. 30 Aue impegnava gli Stati membri in merito ai problemi della sicurezza europea al fine di contribuire allo sviluppo di una identità precisa in politica estera, coordinando appunto le rispettive posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza, salvaguardando le necessarie condizioni tecnologiche ed industriali, e facendo infine salva la facoltà dei Paesi interessati di avviare una più stretta cooperazione nel quadro della Ueo e della Nato.

¹⁹⁵ I Paesi favorevoli erano la Francia, la Germania, l'Italia ed il Belgio, mentre la Gran Bretagna era contraria a riconoscere alla Comunità Europea un ruolo importante nel futuro della produzione e del commercio degli armamenti. Anche il Parlamento europeo aveva votato una risoluzione, il 18 aprile 1991, che appoggiava la volontà della Commissione di sopprimere l'art. 223 (ora art. 296).

¹⁹⁶ I controlli delle esportazioni di beni strategici attuati dagli Stati membri sono in linea di principio incompatibili con l'obiettivo dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne. L'entrata in vigore, il 1° luglio 1995, del primo regolamento comunitario (il n° 3381/94 del 19 dicembre 1994) e dell'azione comune relativa ai prodotti *dual use* hanno rappresentato il punto di partenza ed il banco di prova per acquisire esperienze necessarie a varare un regolamento anche per le esportazioni delle armi convenzionali fuori dai confini dell'Unione Europea.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

4.4 Gli interventi della Corte di Giustizia e successive evoluzioni

Nel frattempo la Corte di Giustizia era intervenuta due volte¹⁹⁷ nel corso del 1995 sulla materia regolata dall'art. 296 (allora art. 223). In relazione all'art. 133 (ex art. 113)¹⁹⁸ ed alla regolamentazione relativa all'esportazione dei prodotti *dual use*, la Corte ha confermato la competenza esclusiva della Commissione europea in materia di politica commerciale ed ha riconosciuto che gli Stati membri non possono escludere nessun prodotto dal campo di applicazione della politica commerciale comune per motivi di sicurezza nazionale¹⁹⁹. In altre parole

¹⁹⁷ Sentenze C-70/94 (Fritz Werner Industrie – Ausrüstungen GmbH c. Repubblica Federale di Germania) e C-83/94 (Procedimento penale c. Peter Leifer e altri).

¹⁹⁸ "1. La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di *dumping* e di sovvenzioni. 2. La Commissione presenta al Consiglio proposte per l'attuazione della politica commerciale comune. 3. Qualora si debbano negoziare accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione in consultazione con un comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle. Le pertinenti disposizioni dell'articolo 300 sono applicabili. 4. Nell'esercizio delle competenze che gli sono conferite dal presente articolo il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. 5. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può estendere l'applicazione dei paragrafi da 1 a 4 a negoziati e accordi internazionali su servizi e proprietà intellettuale nella misura in cui essi non rientrino in detti paragrafi" (art. 133 Tue).

¹⁹⁹ Nel caso della sentenza C-70/94 la Corte era chiamata a decidere sulla restrizione imposta dal Governo tedesco alla ditta Werner Industrie, che chiedeva l'autorizzazione per l'esportazione in Libia di un forno per fonderia ad induzione sottovuoto ed i relativi induttori. La motivazione adottata dal *Bundesamt für Wirtschaft*, per evitare che i forni e le altre apparecchiature potessero venire utilizzati per scopi militari (tali forni erano negli elenchi tedeschi delle merci soggette ad autorizzazione), in particolare nell'ambito del programma libico di sviluppo delle armi missilistiche, fu che essa era contro i principi della legge nazionale sul commercio estero (*Außenwirtschaftsgesetz*) che tutela e garantisce la sicurezza nazionale e la non perturbazione dei rapporti internazionali della Germania. Secondo le autorità tedesche infatti, i prodotti in questione avrebbero potuto aiutare la Libia nello sviluppo di missili a medio e lungo raggio che avrebbero potuto raggiungere paesi come l'Italia o Israele. Il giudice nazionale pertanto si rivolgeva allora alla Corte di Giustizia per ottenere una precisazione dell'ambito di applicazione dell'art. 113 del Trattato.

L'interpretazione della Corte è che rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 113 un provvedimento che impedisce o ha l'effetto di restringere le esportazioni verso paesi terzi di determinati prodotti idonei ad essere utilizzati per scopi militari, e che la Comunità gode in materia di una competenza che esclude quella degli Stati membri, salvo specifica autorizzazione da parte della stessa Comunità. Dunque uno Stato membro non può restringerne la portata stabilendo a suo arbitrio, alla luce delle proprie esigenze di politica estera o di sicurezza, se un provvedimento rientri nella sfera del detto articolo. Inoltre, solo nell'ambito di un'autorizzazione specifica, gli Stati godono di una certa discrezionalità nel valutare i casi in cui possono restringere le esportazioni di beni a duplice uso per motivi di pubblica sicurezza, e tali misure nazionali restrittive debbono comunque conformarsi al principio di proporzionalità.

Alla luce di ciò va interpretato pure il regolamento n° 2603/69, relativo all'instaurazione di un regime comune applicabile alle esportazioni verso i Paesi terzi, il quale, pur sancendo all'art. 1 il principio della libertà delle esportazioni, precisa all'art. 11 che esso non osta all'adozione o all'applicazione, da parte degli Stati membri, di restrizioni quantitative all'esportazione giustificate, in particolare, da motivi di pubblica sicurezza. Questa eccezione deve essere intesa nel senso che essa riguarda non solo le restrizioni quantitative citate nell'art. 1, ma anche le misure di effetto equivalente, e si riferisce sia alla sicurezza interna che alla sicurezza esterna di un Paese. Pertanto il diritto comunitario, ed in particolare l'art. 113 e l'art. 11 del regolamento n° 2603/1969, non osta a norme nazionali in materia di scambi con i paesi terzi in forza delle quali l'esportazione di un prodotto che possa essere utiliz-

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

anche se spetta agli Stati membri la competenza di adottare misure di politica estera e di sicurezza, tali misure devono rispettare le norme comunitarie riguardanti la politica commerciale, rifacendosi in tal modo al principio generale in base al quale gli Stati membri sono tenuti ad esercitare le competenze da essi conservate nel rispetto dell'*acquis* comunitario.

I prodotti *dual use* rientrano dunque a pieno titolo nella politica commerciale comunitaria e non possono essere esentati a causa della loro valenza strategica, a meno che la loro esclusione non venga specificamente autorizzata dalla Commissione²⁰⁰. Ciò nonostante gli Stati hanno mostrato negli anni passati una forte resistenza ad abbandonare le loro prerogative in tema di armamenti e sicurezza nazionale, abusando di quella funzione protettiva dell'art. 296 Tce, riconosciuta comunque pure dal Parlamento europeo, che si risolve in una sorta di scudo per l'industria militare contro gli interventi provenienti dall'esterno e volti ad assumerne il controllo²⁰¹.

zato per scopi militari sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione, motivato dalla necessità di evitare il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali atte a minacciare la sicurezza di uno Stato membro.

²⁰⁰ Questa è l'interpretazione della sentenza Leifer C-83/94, dove si discute della fornitura da parte degli imputati, tra il 1984 ed il 1988, di impianti e prodotti chimici destinati all'Iraq senza però disporre delle necessarie autorizzazioni di esportazione. Anche in questo caso, come nella precedente sentenza Werner, la sentenza ribadisce che la nozione di politica commerciale non deve essere interpretata in modo restrittivo, onde evitare il verificarsi di perturbazioni negli scambi intracomunitari. Ne consegue perciò che una normativa nazionale che ha l'effetto di impedire o di limitare l'esportazione di alcuni prodotti, rientra nella politica commerciale comune ai sensi dell'art. 113 del Trattato, e la natura a duplice uso dei prodotti in questione non può sottrarli alla sfera di applicazione dell'art. 113. Poiché la competenza in materia di politica commerciale è stata trasferita nel suo complesso alla Comunità per effetto dell'art. 113, n. 1, e dunque gode di una competenza esclusiva in materia, che esclude la competenza degli Stati membri, i provvedimenti di politica commerciale di carattere nazionale sono ammissibili solo in forza di una specifica autorizzazione rilasciata dalla Comunità stessa (sentenze 15 dicembre 1976, causa 41/76, Donckerwolke, Racc. pag. 1921, punto 32, e 18 febbraio 1986, causa 174/84, Bulk Oil, Racc. pag. 559, punto 31). Uno Stato membro può eccezionalmente adottare, in forza dell'art. 11 del regolamento n° 2603/1969, ed a condizione di rispettare il principio di proporzionalità, disposizioni nazionali volte a limitare l'esportazione verso Stati terzi di merci a duplice uso quando ciò sia necessario per evitare il rischio di una grave perturbazione dei rapporti esterni o della coesistenza pacifica dei popoli, che può pregiudicare la pubblica sicurezza di uno Stato membro ai sensi di detto articolo. Ciò, infine, significa che l'art. 11 deve essere interpretato in modo da non spiegare i suoi effetti oltre quanto è necessario per la protezione degli interessi che esso mira a tutelare, ed è compito delle autorità nazionali e del loro potere discrezionale adottare misure necessarie per garantire la pubblica sicurezza, compreso l'obbligo per il richiedente di un'autorizzazione di esportazione e la fornitura di prove che le merci saranno esclusivamente usate per scopi civili. In questa sentenza però, la Corte evita accuratamente di pronunciarsi sulla natura dell'art. 296, poiché giustifica i provvedimenti nazionali che derogano al principio di libera circolazione delle merci con l'art. 36, mentre richiama suddetto art. 11 del regolamento per le deroghe al principio della libertà di esportazione. La conclusione infatti, è che essendo chiaramente pertinente la deroga specifica dell'art. 11 del regolamento, non si deve esaminare se le disposizioni nazionali di cui trattasi possano essere giustificate anche in base agli artt. 296, n. 1, lett. b), o 297 del Trattato.

²⁰¹ Cfr. Risoluzione sulla comunicazione della Commissione "Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa: contributo per un'azione a livello europeo", Guce n° C 167 del 2 giugno 1997. Sempre a questo riguardo scrive Pierre De Vestel: "*In short, by rescinding Article 223, the Europeans would find themselves in the paradoxical and uncomfortable position of having to choose, in the name of competition, between the lesser of two evils: either a situation in which European champions have a monopoly and the Americans retaliate, or the death or in any event the rapid destabilisation of the European champions in the face of American competition*". De Vestel P., Defence markets and industries in Europe: time for political decisions?, Chaillot Paper, Weu Institute for Security Studies, n° 21, November 1995. Il pericolo di una perdita reale di competitività e, al limite, anche di identità dell'industria europea della difesa, non può però far passare in secondo piano il fatto che un uso scriteriato del ricorso all'articolo 296 comporta la costituzione di una serie di "nicchie" di mercato isolate tra loro e con tutti i limiti di efficienza e di razionalizzazione evidenziati precedentemente.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

L'industria della difesa europea è stata dunque limitata dal quadro legale esistente, nel senso che le politiche nazionali non hanno favorito le cooperazioni internazionali e le complesse regolamentazioni burocratiche hanno finito per impedire la competitività ed il processo di consolidamento. Conseguentemente, in considerazione anche del livello di integrazione del settore industriale e delle dimensioni raggiunte recentemente dalle Tdc europee, sarebbe il caso di ripensare il contenuto ed il valore dell'articolo 296 Tce, che permette ancora oggi agli Stati membri di ricorrere ad un preminente interesse nazionale per sottrarre il settore della difesa alla competenza europea.

Piuttosto l'Unione dovrebbe supportare, come per altro, era già stato indicato prima della revisione di Amsterdam, l'istituzione di un quadro legale comune per la creazione di un mercato dei prodotti della difesa²⁰² e puntare decisamente all'applicazione della politica della concorrenza in questo settore, nonostante risulti evidente che ciò rappresenti uno degli aspetti più politicamente sensibili e tecnicamente complessi.

4.5 Gli interventi della Commissione

Come si è detto, l'industria militare europea necessita senza dubbio di un regime concorrenziale che ne completi il processo di ristrutturazione e ne migliori la competitività sui mercati degli Stati terzi²⁰³. La stessa Commissione ha indicato in più volte, tra il 1996 ed il 1997, come il regime della concorrenza risulti adeguato a soddisfare, con alcuni accorgimenti, pure le specificità del settore dell'industria militare, migliorando l'efficienza del mercato e tutelando l'innovazione. Con le due comunicazioni infatti la Commissione ha inteso incoraggiare la ristrutturazione industriale ed una maggiore efficienza del mercato europeo dei prodotti della difesa.

Nella comunicazione del 1996 della Commissione, indirizzata al Parlamento europeo²⁰⁴, si legge che dopo aver constatato le difficoltà alle quali devono far fronte le industrie del settore in un contesto economico e politico in completo mutamento, essa si propone di applicare alle attrezzature militari, con riserva della possibilità degli Stati membri di beneficiare di deroghe che consentano la tutela di interessi nazionali, le norme comunitarie relative ai mercati pubblici; di agevolare gli scambi intracomunitari nel settore; di rendere sempre più comunitario il controllo delle esportazioni di attrezzature militari; di applicare alle industrie della difesa le norme relative alla politica di concorrenza; o di istituire un meccanismo comunitario di sostegno per la ristrutturazione di questo settore industriale.

A conferma di ciò anche il Comitato economico e sociale ha confermato che per l'applicazione adeguata dei principi del mercato unico al settore della difesa condurrà ad un miglioramento dell'efficacia, della produttività e della competitività internazionale dell'industria militare dell'Unione²⁰⁵, mentre lo stesso Parlamento si augurava già nel 1997 che fosse la Conferenza intergovernativa a dare un "impulso decisivo allo sviluppo di una politica comune degli armamenti, facendo rientrare tale obiettivo nel trattato" ed esortando gli Stati membri ad approfittare di una simile occasione "per avviare una riflessione sull'adattamento dell'art. 223 del trattato Ce (ora art. 296 Tce)"²⁰⁶.

²⁰² Cfr. il Libro Bianco per la Difesa del Governo italiano, anno 2002.

²⁰³ In particolare un adeguato controllo sull'entità, le finalità e gli effetti degli aiuti di Stato alle imprese appare una pressante esigenza specie in un periodo di ampie e profonde ristrutturazione come è quello attuale.

²⁰⁴ Si tratta della Com (96) 10, del 24 gennaio 1996, intitolata "Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa – contributo per un'azione a livello europeo".

²⁰⁵ Parere del Comitato economico e sociale sulla comunicazione della Commissione Com (96) 10, adottato il 19 marzo 1997.

²⁰⁶ Risoluzione del Parlamento europeo, Guce 167 del 2 giugno 1997, sulla comunicazione della Commissione Com (96) 10. In quel testo il Parlamento si augura anche che la Commissione elabori un libro bianco

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

Alcune delle idee contenute nelle due comunicazioni si sono concretizzate. Gli Stati membri, tuttavia, non hanno agito in vari settori fondamentali, ritenendo forse che le proposte presentate fossero premature. In seguito però al periodo di trasformazione del settore e del quadro istituzionale dell'Unione, in una risoluzione del 10 aprile 2002 il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare una nuova comunicazione che è stata emanata nel marzo del 2003.

La Commissione si è espressa autorevolmente sui bisogni di lungo termine di una industria competitiva della difesa europea che sia in grado di supportare la Pesd dell'Unione²⁰⁷. La Commissione infatti dimostra di aver compreso la necessità di un approccio globale e omni-comprendivo rispetto ai temi della difesa, sottolineando come l'efficienza della spesa per la difesa, il mantenimento di una base industriale competitiva e tecnologica, un miglior accesso dei prodotti nell'Unione nei mercati dei Paesi terzi, il rispetto di principi etici nel commercio di armi, la sicurezza degli approvvigionamenti, ed infine il bisogno di rispettare le prerogative degli Stati membri in materie così sensibili, siano tutte considerazioni di estrema importanza per la definizione di una politica di difesa europea e che tutte queste considerazioni vanno affrontate tutte con lo stesso impegno e determinazione.

L'instaurazione di un mercato europeo dei prodotti per la difesa diventa così un obiettivo cruciale, ed un contributo chiave sarà dato dal miglioramento del quadro legale che governa il trattamento degli armamenti in Europa. Nell'area della ricerca connessa alla sicurezza globale (e che abbia attinenza anche con i compiti di Petersberg), la Commissione invita Stati membri, industrie e comunità scientifica in generale a cercare di identificare i bisogni comuni ed operare azioni di *pooling* nel *know-how* e nel settore degli investimenti, allo scopo di sviluppare adeguate tecnologie vitali per le prospettive a lungo termine della sicurezza europea.

Per soddisfare l'efficacia e l'efficienza della Pesd, tra l'altro, la Commissione propone di:

- assicurare le necessarie risorse finanziarie perché l'European Defence Equipment Standardisation Handbook sia pronto per il 2004, nonché appropriate misure complementari per il suo uso adeguato ed aggiornamento;

- lanciare uno studio nel 2003 per verificare l'impatto delle norme esistenti e delle varie proposte, e, se del caso, cominciare ad elaborare alla fine del 2004 un appropriato strumento legale per facilitare ulteriormente i trasferimenti intracomunitari dei prodotti della difesa;

- continuare la riflessione sull'applicazione delle regole sulla concorrenza nel settore della difesa a causa delle specificità del settore e delle previsioni dell'art. 296 Tce;

- iniziare una riflessione su come ottimizzare i *procurement* a livello nazionale ed europeo. Alla luce delle sentenze della Corte negli ultimi anni, specie nei tentativi di interpretazione degli scopi dell'art. 296 Tce, la Commissione si propone di pubblicare alla fine del 2003 una "comunicazione interpretativa" sulle implicazioni di tali pronunce;

- ampliare il coinvolgimento della Commissione nel controllo dei regimi di esportazione dei prodotti della difesa;

sul problema delle esportazioni di armi, al fine di arrivare ad un codice di condotta giuridicamente vincolante basato sull'interpretazione restrittiva dei criteri enunciati al riguardo in occasione dei Consigli europei di Lussemburgo e di Lisbona. Esso raccomanda inoltre una maggiore presa in considerazione del settore degli armamenti nei programmi di ricerca, nonché un'applicazione delle regole della politica commerciale comune in tal campo, onde assicurare uguali condizioni di concorrenza per le industrie europee legate alla difesa. Sulla stessa linea si pone poi la comunicazione Com (97) 583.

²⁰⁷ Proposta della Commissione IP/03/355, "Towards an EU defence equipment policy", Bruxelles 11 Marzo 2003, diventata poi definitiva con la comunicazione Com (2003) 113 "Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari".

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

- perseguire un disegno coerente sugli equipaggiamenti della difesa che comprenda una o più agenzie in grado di organizzare al meglio, sviluppare ed approfondire le iniziative nazionali (specie nei programmi collaborativi, di ricerca e sviluppo, *procurement*) facendo uso, se del caso, dei meccanismi e degli strumenti della Commissione.

Il Consiglio dell'Unione non è finora stato in grado di raggiungere risultati veramente apprezzabili, sia con i tentativi del gruppo Polarm, e sia nelle negoziazioni con la Weag e la Weao.

Nonostante l'affermarsi delle iniziative in precedenza ampiamente esaminate, c'è da rilevare come esse siano state promosse e riferite ad un numero limitato di Paesi, mancando ancora un'ampia e matura solidarietà europea. Prova di ciò non è solo il mancato confluire nel quadro comunitario del patto di mutua difesa contenuto nell'articolo V del Trattato di Bruxelles modificato, ma anche il fatto che l'Ue tardi a prendere decisioni significative per quanto riguarda il settore degli armamenti nel suo complesso.

Una delle ragioni di questa riluttanza ad assumere un ruolo trainante in tale settore, risiede proprio nei vincoli derivanti dall'articolo 296 Tce, attraverso il quale gli Stati membri continuano a volersi riservare la potestà decisionale nel settore, ed impongono, di fatto, una barriera al lavoro della Commissione e al controllo del Parlamento, anche se alcuni organi della Commissione europea seguono con attenzione le azioni da portare avanti²⁰⁸.

Nel prossimo futuro occorrerà quindi procedere all'armonizzazione e, in un secondo tempo, all'integrazione in un sistema unico dei consessi europei che confluisca, da ultimo, nelle strutture istituzionali dell'Unione europea. Per ottenere poi il massimo dei risultati in termini di qualità e di costo-efficacia, è anche necessario affinare il modo con cui oggi si pianificano le esigenze operative²⁰⁹.

Inoltre la tendenza che si è sviluppata negli ultimi anni, sul piano tecnologico ed industriale, rende sempre più anacronistico lo sconfinamento delle iniziative dell'Ue al solo mercato civile, avviando pertanto quella riflessione sull'art. 296 Tce auspicata pure di recente dalla Commissione, che potrebbe sfociare in tre direzioni diverse: un intervento diretto all'aggiornamento e alla eventuale riduzione del numero di prodotti coperti da questa clausola di salvaguardia, una diminuzione progressiva del campo di applicazione dell'articolo stesso, oppure eliminare del tutto il ricorso al principio della salvaguardia dell'interesse nazionale quando sia in gioco un preminente interesse europeo.

Mentre le prime due soluzioni rientrerebbero nel quadro di un "aggiustamento tecnico" della norma, ovvero prevedrebbero l'uso dello strumento regolamentare per sottrarre i beni militari meno sensibili dall'ambito di applicazione dell'art. 296 Tce e riportarli nelle deroghe delle liste *dual use*²¹⁰, la terza ipotesi appare più interessante per l'innovazione di principio, che andrebbe chiaramente a restringere la riserva di sovranità degli Stati. Ovviamente si tratta di un'evoluzione *de iure condendo* che richiederebbe una grande cautela ed un lungo dibattito da

²⁰⁸ Si vuole qui far riferimento all'iniziativa lanciata nel 1997 dalla Commissione relativa alla "Realizzazione di una Strategia dell'Unione Europea nel settore delle industrie collegate alla difesa", attraverso un "Piano d'azione", articolato su quattordici punti, che però non ha avuto uno sviluppo concreto.

²⁰⁹ Cfr. il *Libro Bianco per la Difesa del Governo italiano*, anno 2002.

²¹⁰ "Di fatto, riducendo l'area di applicazione dell'art. 296 al fine dei trasferimenti intracomunitari si otterrebbe, almeno 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". Così Nones M., Di Paola S., Ruggeri S, (a cura di), *Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa*, Quaderni IAI, n° 17, maggio 2003, pag. 32.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

parte degli Stati, soprattutto a causa delle problematiche e delle significative conseguenze che comporterebbe la definizione di un "interesse europeo", in special modo se posta in termini alternativi a quella del più ristretto "interesse nazionale"²¹¹.

La crucialità del punto è dovuta al fatto che qui ci si trova in un punto di frontiera, ove si incontrano, e spesso si scontrano, le competenze comunitarie e le prerogative dei singoli Stati membri. Pur tuttavia, nonostante tutte le difficoltà, ciò potrebbe risultare un ambizioso stimolo politico nel momento in cui un impegno in tal senso fosse preso nell'ambito di una Conferenza intergovernativa, con lo spirito di promuovere una più profonda e coerente integrazione europea e nel pieno rispetto del diritto fondamentale dei cittadini alla sicurezza.

In questo senso andrebbe interpretata la proposta congiunta franco-tedesca alla Convenzione europea nell'ambito della Pesd, dove si conviene che al fine di dotare l'Unione delle capacità necessarie occorrerà sviluppare una politica degli armamenti che abbia le seguenti funzioni: il sostegno ed il coordinamento della ricerca e della tecnologia di difesa, il rafforzamento della Ditb e la costituzione a termine di un mercato europeo degli armamenti.

A tal fine vengono anche indicati i mezzi necessari per rispondere a questi obiettivi che si possono così sintetizzare:

- un quadro intergovernativo per una definizione armonizzata dei fabbisogni operativi militari, con l'obiettivo di una pianificazione europea;
- un quadro intergovernativo che, appoggiandosi all'Occar in progressiva espansione, comprenda un'Agenzia Europea per l'acquisizione dei materiali sviluppati nell'ambito di programmi multinazionali;

²¹¹ Quest'ultimo, infatti, diversamente da quello pubblico che è riconducibile all'interesse della maggioranza o comunque di una determinata collettività in un certo momento storico, è configurabile come un interesse dello Stato, in particolare incarnato nell'organo governativo. Di conseguenza esso risulta difficile da definire in concreto, ed è soggetto alla relatività delle maggioranze politiche in un determinato contesto storico. In passato, ogni Governo perseguiva l'interesse nazionale decidendo in maniera autonoma la propria politica interna (economica in primo piano), mentre per ciò che riguarda il suo perseguimento fuori dai confini nazionali, esso lo negoziava attraverso tutta una serie di strumenti che vanno dai compromessi ed ai trattati fino all'*extrema ratio* del conflitto bellico. Oggi la prospettiva pare rovesciata ed il velo che separa la politica interna da quella estera è sempre più trasparente. Il concetto di interesse nazionale (benessere, sicurezza, difesa, etc.) ha assunto una dimensione più ampia e complessa, fino ad essere dichiaratamente perseguito anche come risultato di un determinato quadro internazionale. Più specificamente si può notare che negli ultimi anni si è cercato varie volte di affrontare il problema della compatibilità degli interessi nazionali con quelli europei, e cercare di giungere ad una definizione generale di interesse europeo, seppure in un ambito particolare qual'è quello dei servizi pubblici essenziali. Per restare in tema, uno spunto interessante lo si potrebbe ritrovare nell'art. 87 Tue (ex. art. 92), punto 3, lett. b), quando, in tema di concorrenza ed aiuti concessi dagli Stati, si afferma che sono compatibili col mercato comune "gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune *interesse europeo*". V'è segnalato però che conformemente alle disposizioni dell'articolo 296 del trattato Ce, finora l'articolo 87 relativo al controllo degli aiuti di Stato non è stato applicato purché le imprese interessate fabbricassero solamente attrezzature militari. Non è stato neppure notificato alcun aiuto di questo genere che contribuisse alla "realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo" conformemente all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b) del trattato Ce. Un eventuale sostegno finanziario pubblico alla produzione di attrezzature militari non dovrebbe comunque alterare le condizioni di concorrenza sul mercato comune di prodotti che non hanno una specifica destinazione militare. Tale aspetto è particolarmente rilevante quando le società in questione fabbricano tanto prodotti destinati a un uso strettamente militare quanto prodotti civili. È necessario, in particolare, garantire che non vi siano finanziamenti incrociati tra queste due attività. Gli aiuti a prodotti destinati a fini non specificamente militari rientrano nell'ambito delle disposizioni ti- po in materia di aiuti di Stato.

L'art. 296 Tce (ex art. 223) ed i "beni a duplice uso" nel regime di libera concorrenza

- le cooperazioni rafforzate per alcuni settori della LoI e dell'Occar (sicurezza degli approvvigionamenti, organizzazione delle esportazioni, trattamento delle informazioni sensibili, rinuncia alle compensazioni industriali e apertura reciproca dei mercati);
- un adattamento del quadro comunitario, compreso quello dell'art. 296 Tce, alle specificità degli armamenti: per le merci in transito, la sicurezza delle informazioni, la proprietà intellettuale, le tariffe doganali e la ricerca (quest'ultima sostenuta dai programmi quadro per la ricerca e sviluppo)²¹².

²¹² A tal fine, si legge nella proposta congiunta, Francia e Germania si propongono di iscrivere nel Trattato quanto segue: "Le funzioni di una politica europea degli armamenti, tra cui la creazione progressiva di un mercato europeo degli armamenti, tramite procedure specifiche, in particolare di un adattamento dell'art. 296 Tce; la creazione di una Agenzia Europea degli Armamenti, eventualmente sulla base della cooperazione rafforzata".

5. Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione in tema di mercato interno ed esportazione di armamenti

Accanto alle legislazioni nazionali l'Unione ha creato una serie di norme che comunque possono essere applicate ad alcune attività riguardanti gli armamenti. In particolare la Commissione, grazie anche agli interventi ed ai suggerimenti del Parlamento europeo, può intervenire attraverso i regolamenti sulla concorrenza e sulla libera competizione nei mercati, sulle fusioni o acquisizioni da parte delle industrie della difesa, sul controllo delle esportazioni dei prodotti duali e delle tecnologie, nonché sul sistema doganale e tariffario comune. Il Consiglio, allo stesso tempo, può intervenire nel settore degli armamenti utilizzando la competenza della politica estera e di sicurezza comune, che include anche la politica di difesa. Questo porta ad una stratificazione di atti, regolamenti, comunicazioni, pareri, che complicano dal punto di vista legale la fase attuale di transizione, che dovrebbe portare ad armonizzare e successivamente unificare tutte le differenti legislazioni in un unico sistema europeo.

Riguardo alle misure che possono realmente essere attuate in tempi brevi, la Commissione osserva che la natura del mercato degli armamenti, condizionato da rilevanti fattori sia politici²¹³ che economici²¹⁴, lascia spazio all'applicazione delle regole definite dal trattato Ce in materia di mercato unico europeo. La creazione di un mercato unico degli armamenti, pur considerando la specificità del settore, consentirebbe di aumentare l'interscambio tra i paesi membri, ridurre i costi di approvvigionamento e rafforzare la posizione competitiva degli armamenti europei rispetto alle produzioni extracomunitarie in genere e statunitensi in particolare²¹⁵.

²¹³ La comunicazione della Commissione Com (97) 583 del 12 novembre 1997, intitolata "Attuazione della strategia dell'Unione in materie di industrie legate alla difesa", riporta testualmente: "On the political side, there is the impact of the end of the Cold War and the changes that have resulted in the international climate in which foreign, security and defence policy is formulated and conducted. There is also the development of the EU's Common Foreign and Security Policy, which shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence (...). At its meeting in Berlin in June 1996, the Nato Ministerial Council agreed to develop the European security and defence identity within Nato, and the Weu and Nato are currently working on the implementation of the inter-related aspects of the decisions taken in Berlin".

²¹⁴ Sempre nella stessa comunicazione si legge: "On the economic side, the domestic demand for European defence equipment has been falling since 1987 and the global arms market has practically halved in the last decade. This reduction in the national defence budgets of European countries has implications for the survival of an independent industrial and technological defence base. Employment in this sector has fallen by 37% since 1984 (from 1.6 million to 1 million). This has hit certain regions in particular and has implications for the manufacturing base and innovation capacity of European industry as a whole. The market remains fragmented - in the 1988-92 period, intra-European trade amounted to 3-4% of total procurement. The lack of competition and impossibility of fully exploiting economies of scale has worsened the competitive position of the European industry vis-à-vis the US since the 1980s. The consolidation of defence-related industry has advanced much more in the US than in Europe, due to, inter alia, less fragmented market conditions in the US, an insufficient degree of harmonisation of European operational requirements and the various security imperatives in Europe".

²¹⁵ Cfr. anche Mezzadri S., "L'ouverture des marches de la defense: enjeux et modalités", *Occasional*

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

Il contenuto dell'art. 296, il suo valore ed i suoi limiti devono pertanto essere valutati e tenuti presenti nel considerare le possibilità di intervento della Comunità nelle materie di sua competenza che vengono in rilievo nella realizzazione di una strategia globale dell'Unione verso l'industria legata al settore della difesa. Queste materie attengono esattamente ai momenti individuati dall'art. 296 della produzione e del commercio di armi, munizioni e materiale bellico:

- a) esportazione dei prodotti *warlike* e del materiale *dual use*;
- b) importazione ed i regimi tariffari e doganali sul materiale per la difesa;
- c) realizzazione del mercato interno (politica della concorrenza, fondi strutturali, commercio intracomunitario);
- d) sicurezza degli approvvigionamenti (appalti pubblici);
- e) standardizzazione dei prodotti (attività di ricerca e sviluppo tecnologico).

Dal momento che gli aspetti che afferiscono alla fase della produzione sono stati già toccati nei capitoli precedenti dedicati al fenomeno dell'internazionalizzazione delle industrie della difesa ed al deciso impulso recentemente impresso al processo di integrazione attraverso iniziative legali e normative come l'Occar ed il Framework Agreement, in questa parte ci si concentrerà sui temi riguardanti il commercio ed in particolare l'esportazione di materiali per la difesa, siano essi beni *dual use* che *warlike*.

In questo settore gli aspetti commerciali sono assai rilevanti e si intrecciano assai frequentemente sia con le politiche industriali che con le esigenze e gli obiettivi di politica estera e di sicurezza. Si tratta infatti di un mercato altamente specializzato, che coinvolge enormi risorse per gli investimenti e dove operano imprese che adottano soluzioni ad elevatissimo contenuto tecnologico, con la conseguenza che le aree di provenienza dei sistemi d'arma e dei relativi componenti e parti di ricambio risultano relativamente ristrette. È naturale, quindi, per tutti gli Stati europei far ricorso per i propri approvvigionamenti al mercato estero, ed in particolare a quello statunitense.

La Comunità Europea segue con particolare interesse il settore dei materiali sensibili, cercando di definire le condizioni ideali per assicurare anche in questa materia il libero scambio all'interno del suo territorio; al tempo stesso la Comunità lavora per raggiungere una completa armonizzazione delle procedure esportative verso i Paesi terzi. Si deve tenere presente che, sebbene le spedizioni tra partner dei prodotti sensibili sia libera, in alcuni casi sono ancora necessarie autorizzazioni specifiche.

Allo stato attuale gli Stati dell'Unione sono liberi di definire in ambito nazionale le proprie politiche di esportazione di armamenti²¹⁶. In passato queste politiche sono state molto divergenti: da un divieto quasi assoluto ad una politica di favore nei confronti delle esportazioni, sia per ragioni politiche che economiche. È ben comprensibile che questa situazione non solo non abbia facilitato la cooperazione, ma ha rallentato anche l'integrazione a livello europeo dell'industria militare.

In questo senso il Consiglio europeo, spinto da quanto emergeva dalla crisi del Golfo²¹⁷ e

Paper n° 12, Fevrier 2000, Weu Institute for Security Study – Iss.

²¹⁶ In Italia le procedure in vigore per il rilascio delle autorizzazioni per l'esportazione di materiale d'armamento e la cessione della relativa documentazione sono attualmente regolate dalla legge 185/90, così come modificata nel 2003, e relativo regolamento di esecuzione Dpcm 25 settembre 1999, n. 448.

²¹⁷ Risultava infatti che molti degli armamenti e della tecnologia in possesso dell'Iraq era di provenienza occidentale. La Guerra del Golfo ha imposto ai dirigenti europei una presa di coscienza sull'accaduto, al punto che si è creduto (nella primavera del 1991) che la Comunità europea potesse rapidamente dotarsi di un regolamento comune sull'esportazione delle armi. Ci si è dovuti accontentare della proposta di un sistema di controllo limitato ai beni duali che è potuto entrare in funzione dopo due anni e che rappresenta un sistema

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

le forti pressioni del Parlamento²¹⁸, riteneva opportuno nel vertice di Lussemburgo (giugno 1991) e di Lisbona (giugno 1992) procedere ad un'opera di standardizzazione dei regimi nazionali delle esportazioni di quei materiali che non avevano applicazioni esclusivamente militari, e giunse così alla formulazione e all'adozione di otto criteri a cui gli Stati membri avrebbero dovuto ispirarsi nel momento delle decisioni sulle specifiche esportazioni d'armi.

In particolare:

- rispetto degli obblighi internazionali degli Stati, specie nel rispetto delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza Onu e della Comunità Europea, nonché degli altri obblighi derivanti dai trattati di non-proliferazione;

- considerazione del rispetto dei diritti umani e delle condizioni di stabilità e sicurezza nei paesi di destinazione finale nonché il loro ruolo nella politica internazionale, con particolare riferimento alle loro alleanze e ad eventuali appoggi al terrorismo;

- rispetto delle esigenze di sicurezza nazionale e considerazione del rischio che i prodotti esportati possano essere oggetto di "triangolazioni" e riesportati a loro volta verso destinazioni indesiderate²¹⁹;

- compatibilità con le capacità tecniche ed economiche dei paesi di destinazione finale, vale a dire che si dovrebbe tenere in considerazione che la soddisfazione delle legittime esigenze di sicurezza avvenga senza causare ingiustificati effetti negativi sull'utilizzazione delle risorse umane ed economiche degli Stati, specie quelli in via di sviluppo²²⁰.

Si trattava evidentemente di linee guida dal valore esclusivamente di raccomandazione e, nonostante i lavori dei tecnici e le pressioni del Parlamento europeo, l'Unione Europea non è riuscita, prima del 1998, a spingersi oltre nell'elaborare una disciplina comune delle esportazioni di materiale per la difesa che tenesse conto pure delle esigenze di non proliferazione di un certo tipo di prodotti: in questo senso l'ex art. 223 (ora art. 296 Tce) ha preservato per tutto il tempo il suo valore limitativo delle competenze comunitarie.

Fino all'anno dell'emanazione del Codice di Condotta, il 1998, i passi sono stati segnati da comunicazioni della Commissione, pareri del Parlamento e posizioni comuni del Consiglio dal peso più formale che sostanziale.

La Commissione, in una comunicazione del gennaio 1996²²¹, avanzava una proposta articolata in due fasi: all'inizio si sarebbe dovuto realizzare un sistema di regolare di scambio delle informazioni tra gli Stati membri proprio in relazione alle esportazioni di armamenti, con riferimenti al tipo e alla quantità di materiale esportato, nonché informazioni sulla destinazione e l'impiego finale. Nel caso, poi, dei tanto auspicati programmi di cooperazione, si prospettava agli Stati membri la possibilità di applicare le norme in materia di esportazioni del paese in cui ha sede il contraente principale.

La seconda fase prevedeva invece un più intenso grado di cooperazione in quanto si sarebbe dovuto creare un sistema operativo inteso ad eliminare tutte le distorsioni tra le varie procedure ibride metà comunitario e metà intergovernativo e che lascia in ultima analisi ai Governi la sua applicazione.

²¹⁸ Cfr. il Rapporto Poettering e la risoluzione sul ruolo della Comunità nel controllo delle esportazioni d'armi e dell'industria degli armamenti del 17 settembre 1992.

²¹⁹ Date le disparità nelle politiche e nelle legislazioni nazionali relative al controllo delle esportazioni di beni *dual use*, gli Stati membri possono essere costretti a restringere il traffico di tali beni anche quando esso sia diretto verso un altro Stato membro, al fine di evitare la riesportazione verso un Paese terzo indesiderato, impedendo così il normale funzionamento del mercato interno.

²²⁰ Quasi tutti questi principi sono stati recepiti nel Framework Agreement e nel Regolamento Ce n° 1334/2000 (vedi art. 8).

²²¹ Si tratta della già menzionata Com (96) 10, del 24 gennaio 1996, intitolata "Le sfide cui deve far fron-

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

cedure nazionali. Nel progettare tale sistema, e nel renderlo effettivo, la Commissione esprime il bisogno di tener conto dell'esperienza acquisita con l'istituzione del regime di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso.

In buona sostanza la Commissione, pure tenendo realisticamente in considerazione le difficoltà nel superamento dell'art. 296 Tce, non rinunciava ad avanzare proposte in materia e faceva riferimento alla decisione del Consiglio n° 94/942/Pesc, ora abrogata dalla n° 2000/402/Pesc, ed al regolamento Ce n° 3381/94²²², che è stato sostituito con il più recente regolamento Ce n° 1334/2000, che istituisce appunto un regime comunitario di controllo e di autorizzazione delle esportazioni di prodotti e tecnologie *dual use*²²³. Questi beni infatti non ricadono nelle previsioni dell'art. 296 Tce e pertanto la Comunità non si trova inibita nei poteri di disciplina della materia. Si è così provveduto ad emanare una disciplina per evitare che le differenti normative nazionali in materia potessero creare ostacoli o distorsioni al funzionamento del mercato interno²²⁴.

La ragione della necessità di questi due riferimenti, tutt'altro che esenti da critiche, si ravvede nel fatto che viene seguito una sorta di "*interpillar approach*", dal momento che il regolamento si occupa delle esportazioni, e dunque della politica commerciale comune che riguarda l'esclusiva competenza della Commissione, mentre gli elenchi dei beni, delle destinazioni finali e dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni d'esportazione perseguono obiettivi di politica estera e di sicurezza, e perciò sono adottati con un atto Pesc di competenza del Consiglio. Insieme dunque, la decisione ed il regolamento, avrebbero dovuto costituire un sistema integrato con la partecipazione, ognuno secondo le proprie competenze, di tutti i soggetti: il processo di negoziazione dei regolamenti veniva condotto tra la Commissione ed i singoli Stati²²⁵,

te l'industria europea legata al settore della difesa – contributo per un'azione a livello europeo".

²²² Data la delicatezza della materia ed i suoi riflessi sulla sicurezza dei singoli partner, la disciplina di questo regolamento è stata varata con due diverse procedure. Mentre per il testo normativo il Consiglio ha proceduto ad "adottare" il Regolamento vero e proprio, (esprimendosi a maggioranza), per gli Annessi, che contengono gli aspetti politicamente più rilevanti, il Consiglio ha invece emesso una "decisione per una azione comune" (che prevede l'unanimità dei consensi). Ne consegue che tutta la materia è divenuta espressione di una volontà politica molto forte.

²²³ Il regolamento n° 1334/2000 presenta in allegato (all. I lista *dual-use*; all. II lista dei beni e dei Paesi cui si applica l'autorizzazione generale comunitaria; all. IV lista prodotti sottoposti ad autorizzazione per spedizioni intracomunitarie) gli elenchi di prodotti e tecnologie sottoposti a controllo, diversamente da quanto accadeva con il precedente regolamento n° 3381/1994 che non aveva con sé le liste. È però da ricordare come alcune parti del regolamento n° 1334/2000 necessitino di idonee disposizioni nazionali per la propria attuazione. In particolare le nuove autorizzazioni di tipo semplificato (l'autorizzazione generale comunitaria, l'autorizzazione generale nazionale e l'autorizzazione globale individuale) potranno essere rilasciate solo a seguito di un apposito provvedimento normativo.

²²⁴ Nel 1995 sono state abolite le frontiere interne tra gli Stati membri. Ciò significa che i controlli si potevano fare solo alle frontiere esterne o sui luoghi di produzione, cioè nelle fabbriche di sistemi d'arma. Un doganiere portoghese, greco o italiano che si vedeva arrivare delle merci imballate o in contenitore provenienti dalla Gran Bretagna, dalla Germania o dalla Francia, dopo essere transitate attraverso vari Paesi dell'Unione e doveva porsi, come minimo, due domande: a) la legislazione del Paese di provenienza classifica queste merci come materiale d'armamento? b) Questa stessa legislazione permette l'esportazione verso Paesi terzi? Poiché i 15 Stati membri hanno ciascuno un regolamento differente concernente la classificazione dei sistemi d'arma e la loro destinazione finale, il doganiere portoghese, greco o italiano (come ciascuno dei suoi colleghi dei 15 Paesi dell'Ue) doveva conoscere i regolamenti in vigore in ciascuno degli altri 15 Stati membri. Così Leoni R., *Esportazione dei materiali d'armamento e ristrutturazione delle industrie europee della difesa*, Centro Alti Studi per la Difesa – Casd, Istituto Alti Studi Difesa 51° sessione, Anno Accademico 1999/2000.

²²⁵ Lo stesso regolamento del 1994 precisava, tra l'altro, che l'obiettivo era la protezione degli interessi

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

per poi essere formalmente adottato da una decisione del Consiglio e riportato successivamente nei parlamenti nazionali²²⁶.

Il Parlamento europeo ha espresso soddisfazione per il piano d'azione proposto dalla Commissione e ha sollecitato quest'ultima a presentare proposte destinate a favorire l'emergenza progressiva di una politica comune nel settore degli armamenti, ritenendo che tale politica al servizio della Pesc sia compatibile con l'obiettivo ambizioso di un "disarmo globale"²²⁷. Nella prospettiva dell'attuazione progressiva di un mercato unificato degli armamenti, il Parlamento ha sollecitato inoltre l'elaborazione di un Codice di Condotta interno che limiti le possibilità di ricorso all'articolo 296 Tce, ed ha invitato gli Stati membri a sottoporre a controlli estremamente restrittivi la produzione e l'esportazione, a partire dall'Unione, di armi leggere e di piccole armi verso i paesi in via di sviluppo.

Le proposte della Commissione sono state poi parzialmente reiterate nel documento Com (97) 583 del 12 novembre 1997, intitolato "Attuazione della strategia dell'Unione in materie di industrie legate alla difesa", corredato pure di un progetto di posizione comune relativa all'elaborazione di una politica europea dell'armamento e da un Piano d'azione per le industrie della difesa²²⁸, anche se è da notare come il progetto di creare il sistema operativo sopra delineato sia

essenziali della sicurezza degli Stati membri e del rispetto dei loro impegni internazionali.

²²⁶ La regolamentazione comunitaria in materia di esportazioni di beni a doppio uso è dunque relativamente complessa poiché si articola in più testi: il regolamento adottato da parte del Consiglio dell'Unione Europea, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni dei beni a doppio uso, e fornisce il quadro generale di funzionamento di questo controllo, ed un secondo testo, che è adottato dal Consiglio sotto forma di un'azione comune. Questo è tipico del sistema comunitario, (a "federalismo debole" secondo Cannizzaro) nel quale la materia della politica estera rimane saldamente nelle mani degli Stati membri, ma alle Comunità è conferito il potere di assumere obblighi internazionali relativi a settori materiali determinati, come ad esempio le politiche commerciali. In questo sistema, la difesa delle prerogative spettanti rispettivamente a Stati membri e Comunità è assicurata attraverso una rigida separazione fra politica estera, di natura strumentale, e politiche materiali della Comunità. Mentre quindi l'adozione di provvedimenti materiali interni ad opera della Comunità non può, in via di principio, essere motivata con orientamenti di tipo politico, d'altro lato, l'esistenza di uno scopo politico non è sufficiente a fondare una interferenza nell'ambito delle competenze materiali della Comunità (vedi appunto le sentenze della Corte di Giustizia nelle cause Werner, C-70/94, e Centro-Com, causa C-124/95). Per ulteriori approfondimenti circa la rigida distinzione tra misure commerciali ed obiettivi di politica estera e di sicurezza nell'approccio regolamento/decisione Pesc, si veda Koutrakos P., "Exports of dual use goods under the law of the European Union", *European Law Review*, 1998, pag. 242.

²²⁷ Risoluzione del Parlamento europeo adottata il 28 gennaio 1999 sulla comunicazione della Commissione intitolata "Attuazione della strategia dell'Unione in materia d'industria connessa con la difesa", accompagnata da un progetto di posizione comune relativa all'elaborazione di una politica europea dell'armamento e di un piano d'azione per le industrie della difesa. A tal proposito si ricordi pure l'art. 26 della Carta Onu che prevede che "(...) al fine di favorire la stabilizzazione ed il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, dedicando agli armamenti le minori risorse economiche possibili, il Consiglio di Sicurezza è incaricato (...) di elaborare piani (...) in vista di stabilire un sistema di regolamentazione degli armamenti". Sempre nello stesso documento il Parlamento si compiace dell'intenzione di rafforzare il Codice di Condotta sulle esportazioni di armi, sollecita il Consiglio a stabilire al più presto un elenco comune delle attrezzature militari coperte dal Codice ed auspica la creazione dell'Agenzia Europea degli Armamenti, già annunciata nel trattato sull'Unione Europea.

²²⁸ In questa comunicazione la Commissione presenta una strategia comprendente azioni a breve termine volte a facilitare il necessario processo di ristrutturazione nel settore delle industrie della difesa, per cui raccomanda un duplice approccio: da una parte lo sviluppo di una politica europea dell'armamento, per la quale si chiede al Consiglio di adottare una posizione comune, a titolo dell'art. J 2, ora art. 12 Tue, in vista dell'avviamento di un dibattito sui problemi principali legati a questa politica. La Commissione propone in particolare, in materia di circolazione e di acquisto di beni, di attuare sia un sistema semplificato per i trasferimenti intracomunitari che norme e meccanismi di trasparenza e di non discriminazione vincolanti per gli acquisti, ispirati a

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

stato sostituito da un nuovo regolamento sul controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie *dual use* e da un Codice di Condotta per l'esportazioni di armi convenzionali²²⁹.

Il regime di controllo comune per l'esportazione di materiali solo potenzialmente militari è dunque giustificato da diverse ragioni, tra cui la completezza, ovvero la necessità di conseguire il compimento del mercato interno (la prima legislazione in materia era del 1994)²³⁰ e la creazione di una efficiente barriera esterna comune per le esportazioni extra comunitarie. Un'altra ragione è di ordine economico-strategico, poiché il commercio di questi prodotti deve essere controllato per garantire i preminenti interessi di sicurezza degli Stati membri. Allo stesso tempo, questi controlli e le relative procedure devono evitare di costituire un pesante fardello per gli esportatori europei, oltre che assicurare un ambiente competitivo nei confronti degli esportatori dei paesi terzi. Un'ultima ragione è proprio di ordine giuridico, in quanto la Corte di Giustizia ha ripetutamente affermato che gli interessi di sicurezza degli Stati membri in questo campo debbono essere garantiti, ma le misure commerciali (che includono pure i controlli per le esportazioni e le procedure per la concessione delle licenze) sono di competenza esclusiva della Comunità e ricadono sotto la sfera d'applicazione dell'art. 133 Tce (ex 113), anche se alcuni beni possono avere applicazioni militari²³¹.

5.1 Il Reg. Ce n° 1334/2000 ed i beni dual use

Il nuovo regolamento Ce n° 1334/2000²³², basato sull'art. 133 Tce ed entrato in vigore il 28 settembre 2000, è di importanza notevole, per il fatto che, pur sostenendo il principio della libera circolazione delle merci all'interno dell'Ue, fornisce norme e principi comuni giuridicamente vincolanti per l'attuazione e l'applicazione dei controlli delle esportazioni di prodotti a duplice uso da parte degli Stati membri. Il regolamento è strettamente collegato ai sistemi di controllo

regole comunitarie esistenti in materia di appalti pubblici; e in materia doganale, che il Consiglio stabilisca un elenco dei materiali che potrebbero essere esonerati dalla tariffa doganale comune; dall'altra parte la Commissione richiede un Piano d'azione per le industrie del settore della difesa in cui si suggerisce di proporre, tra l'altro, di razionalizzare le norme e gli standard adottati dall'industria, di rivedere il regolamento sui beni a duplice impiego, di elaborare un libro bianco sulle esportazioni di armamenti dall'Unione Europea, di tener conto della specificità del settore in materia di concorrenza e di utilizzare le tecniche di verifica delle prestazioni delle industrie (*benchmarking*) per aumentarne la competitività.

²²⁹ Come è stato visto, l'attuazione della politica di concorrenza spetta in primo luogo alla Commissione, con riserva di controllo giurisdizionale da parte della Corte. Tuttavia i tribunali nazionali possono essere chiamati ad applicare le regole comunitarie di concorrenza, in considerazione dell'effetto diretto che esse hanno negli ordinamenti nazionali, e proprio in tale contesto si è fatto ampio uso di delega dei poteri dal Consiglio alla Commissione che ha emanato diversi regolamenti, integrandoli con atti atipici quali comunicazioni, codici e discipline. Zanghì C., *Concorrenza e principi generali, Manuale di diritto comunitario*, Ed. Giappichelli, Torino, 2000, pag. 352-353.

²³⁰ Il regolamento Ce 3381/1994 risulta ora abrogato dall'art. 23 del nuovo regolamento 1334/2000. Tuttavia lo stesso articolo precisa che per quanto riguarda le richieste di autorizzazione d'esportazione formulate prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento, si continuano ad applicare le disposizioni del regolamento precedente.

²³¹ La Corte ha lasciato dunque alle istituzioni - Consiglio e Commissione - il compito di trovare una strada per conciliare la competenza comunitaria per le misure commerciali e gli interessi nazionali per la sicurezza, considerando pure che l'art. 133 affida questo ruolo di negoziatore unico alla Commissione europea nel quadro di mandati specifici ad essa assegnati dal Consiglio. Procedure di coordinamento *ad hoc* consentono poi di associare gli Stati membri ad ogni fase dei negoziati svolti dalla Commissione, anche se infine l'influenza dell'Unione sulla scena internazionale dipende dalla sua capacità di negoziare con una sola voce con i suoi partner commerciali.

²³² Modificato poi dalle seguenti misure: regolamento Ce n° 2889/2000 del 22 dicembre 2000 (Gazzetta ufficiale L336, 30/12/2000); regolamento Ce n° 458/2001 del 6 marzo 2001 (Gazzetta ufficiale L 65,

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

delle esportazioni, poiché comprende un elenco comune di prodotti soggetti a controllo, ed individua puntualmente in una dettagliata e aggiornata lista il materiale ad uso duale²³³, sottoponendo a controlli efficaci l'esportazione di tale materiale dalla Comunità e cercando di garantire allo stesso tempo la competitività sulla scena internazionale dell'industria europea *hi-tech*.

Già nella relazione del 15 maggio 1998 presentata al Parlamento ed al Consiglio, la Commissione segnalava positivamente il contributo del regolamento n° 3381/94 ai fini della libera circolazione dei materiali duali in ambito comunitario, ma a causa delle divergenti politiche nazionali denunciava alcune carenze nei sistemi di rilascio delle licenze, e più in generale sul controllo alle esportazioni.

Logico dunque che le disposizioni del nuovo regolamento n° 1334/2000, siano rivolte non più a garantire una libera circolazione quanto alla costituzione di un efficace regime comunitario di controllo verso l'esterno, attraverso la progressiva armonizzazione delle procedure nazionali²³⁴.

È noto, infatti, che i trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti della difesa comportano procedure amministrative complesse e lente, a causa del numero elevato di procedure nazionali. Tali procedure consistono in licenze individuali rilasciate alle imprese, licenze di importazione/esportazione, verifica delle forniture e talvolta certificati di utilizzatore finale. Inoltre, le medesime procedure si applicano anche al trasferimento di prodotti della difesa verso altri Stati membri o alle esportazioni di tali prodotti in paesi terzi. Tale complessità è dovuta tra l'altro alla volontà degli Stati membri di controllare la destinazione finale dei prodotti della difesa, soprattutto quando vengono esportati in paesi terzi.

A tal fine è notevole lo sforzo di chiarezza del regolamento, che cancella ogni dubbio sulla finalità che è quella di non permettere che le esportazioni avvengano senza le dovute autorizzazioni, sugli oggetti e sui soggetti del commercio di armamenti, definendo precisamente quali sono i beni *dual use*, e cosa si intende per esportazione.

In particolare, secondo l'art. 2 del regolamento, per "esportazione" si deve intendere:

a) un regime di esportazione ai sensi dell'art. 161 del codice doganale comunitario²³⁵, e cioè l'uscita temporanea o definitiva dal territorio doganale della Comunità. I trasferimenti interni non possono essere indicati come esportazioni. Essi sono mere spedizioni, normalmente libere e solo in alcuni casi particolari sottoposte ad autorizzazione;

b) una riesportazione, ai sensi dell'art. 182 di detto codice, e cioè l'uscita temporanea o definitiva di beni non comunitari dal territorio doganale della Comunità;

7/3/2001); regolamento Ce n° 2432/2001 del 20 novembre 2001 (Gazzetta ufficiale L 338, 20/12/2001).

²³³ Al regolamento di 24 articoli infatti, si aggiunge una lista molto lunga e tecnicamente molto complessa che elenca i prodotti e le tecnologie *dual use* in base agli accordi internazionali vigenti. La lista comprende definizioni tecniche ed elenchi suddivisi per categorie (materiali nucleari, impianti ed apparecchiature, materiali chimici, microrganismi e tossine, trattamento e lavorazione dei materiali, materiali elettronici, calcolatori, telecomunicazioni e sicurezza dell'informazione, sensori e laser, materiale avionico e di navigazione, materiale navale, sistemi di propulsione, veicoli spaziali e relative apparecchiature).

²³⁴ La realizzazione di tale obiettivo è inoltre una *conditio sine qua non* per il raggiungimento dell'altro obiettivo del rispetto degli impegni e delle responsabilità internazionali degli Stati membri, in particolare in materia di non proliferazione.

²³⁵ Esso racchiude in un corpo unico e coerente le regole generali nonché tutti i regimi e le procedure applicabili alle merci oggetto di scambi tra la Comunità e i paesi terzi che erano disperse in un gran numero di regolamenti e direttive comunitarie. In particolare è il regolamento Ce n° 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992, che istituisce il codice doganale comunitario e disciplina agli articoli 161 e 162 il regime dell'esportazione delle merci e agli articoli 182 e 183 la loro riesportazione ed uscita dal territorio doganale della Comunità. Tale codice è stato modificato successivamente dai regolamenti del Parlamento e del Consiglio n° 82/97, n°

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

c) la trasmissione di software o di tecnologie mediante mezzi elettronici, fax o telefono verso una destinazione al di fuori della Comunità²³⁶.

Le merci a duplice uso che attraversano semplicemente, con o senza sosta, il territorio della Comunità per raggiungere la loro destinazione finale²³⁷, già definita al momento della partenza, non sono sottoposte ad autorizzazione e all'applicazione del regolamento: si tratta infatti di beni sottoposti esclusivamente al regime di transito esterno e, di conseguenza, sono escluse dall'autorizzazione tutte le merci trasportate su navi o aerei che attraversano le acque territoriali o gli spazi aerei degli Stati membri, quando le stesse non hanno come destinazione un porto o un aeroporto situato in uno degli Stati membri²³⁸.

Quanto ai soggetti, "esportatore" è considerata qualsiasi persona fisica o giuridica per conto della quale è resa una dichiarazione d'esportazione²³⁹, vale a dire la persona che sia titolare del contratto concluso con il destinatario nel paese terzo e abbia la facoltà di decidere l'invio di prodotti al di fuori del territorio doganale della Comunità al momento dell'accettazione della dichiarazione. Qualora non sia stato concluso alcun contratto, o il titolare del contratto non agisca per proprio conto, risulta determinante la facoltà di decidere l'invio dei prodotti al di fuori del territorio doganale della Comunità²⁴⁰.

Il regime prevede poi un complesso sistema comune per il rilascio di autorizzazioni, generali²⁴¹ e specifiche²⁴² (articoli da 4 a 7), rilasciate dalle autorità nazionali dello Stato in cui 955/99 e n° 2700/2000.

²³⁶ Ciò si applica alla trasmissione orale di tecnologia tramite telefono solo quando tale tecnologia è contenuta in un documento, di cui una parte pertinente è letta o è descritta al telefono in modo tale da conseguire un risultato sostanzialmente analogo (art. 2, lett. b). La differenza è proprio questa: la definizione di "esportazione" è arricchita rispetto al testo del regolamento n° 3381/94 dal nuovo concetto di controllo sull'esportazione di software e tecnologia quando sia trasmessa al di fuori della Ue mediante "*intangible transfers of technology*" quali possono essere internet, i fax o il telefono. Con il vecchio regime si arrivava infatti alla situazione paradossale che se un programma relativo alle tecnologie controllate veniva inviato in una forma "tangibile", ad esempio per posta, il regolamento e la richiesta di autorizzazione venivano applicati, mentre se lo stesso programma veniva inviato via fax o via e-mail non c'era alcun obbligo di rilasciare la relativa licenza. Il regolamento non si applica alla fornitura di servizi o alla trasmissione di tecnologie se ciò implica uno spostamento transfrontaliero di una persona fisica.

²³⁷ Per tutti gli Stati membri l'esame preventivo della dichiarazione di uso finale è condizione indispensabile per l'accoglimento della domanda di esportazione di prodotti particolarmente sensibili. A volte viene imposta l'autentica notarile e, in particolari condizioni, non è escluso il ricorso al Governo locale, per l'ottenimento di garanzie suppletive.

²³⁸ Stesso dicasi per i beni che sono semplicemente introdotti in una zona franca o in un deposito franco e non devono essere iscritti in una contabilità approvata (art. 3, punto 4).

²³⁹ La dichiarazione d'esportazione è l'atto con il quale una persona manifesta, nelle forme e secondo le modalità prescritte, la volontà di sottoporre un prodotto a duplice uso al regime di esportazione.

²⁴⁰ Per "esportatore" si intende altresì qualsiasi persona fisica o giuridica che decida di trasmettere software o tecnologie mediante mezzi elettronici, fax o telefono verso una destinazione al di fuori della Comunità. Qualora, ai sensi del contratto in base al quale è effettuata l'esportazione, titolare del diritto di disporre del prodotto a duplice uso risulti essere una persona non stabilita nella Comunità, la qualità di esportatore è assunta dal contraente stabilito nella Comunità. (art. 2, lett. c).

²⁴¹ Il paragrafo 1 dell'art. 6 istituisce "un'autorizzazione generale di esportazione della Comunità per talune esportazioni, come indicato nell'Allegato II" che in pratica liberalizza la maggior parte del commercio, essendo rivolta alla generalità degli esportatori e non prevedendo limiti di valore e di durata. Tale autorizzazione generale, valida per tutta la Comunità, è prevista per quasi tutti i prodotti dell'Allegato I, ad eccezione di quelli indicati nella parte II dell'Allegato II, inclusi i prodotti specificati nell'Allegato IV, cioè l'elenco di beni particolarmente sensibili le cui spedizioni possono essere sottoposte ad autorizzazioni specifiche anche quando dirette verso un altro Stato membro (si parla in proposito di trasferimenti intracomunitari). L'autorizzazione è unica e vali-

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

l'esportatore è stabilito²⁴³ secondo criteri comuni stabiliti dall'art. 8, ed un controllo da parte delle stesse autorità nazionali che si manifesta nei poteri di rifiuto, annullamento, sospensione, limitazione o revoca dell'autorizzazione all'esportazione²⁴⁴, oltre che un rigido controllo su

da su tutto il territorio della Comunità, per le esportazioni verso 10 destinazioni (Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera e Usa nonché in quei paesi dell'Europa centrale e orientale che entreranno nell'Unione Europea nel 2004 e che presentano un livello molto avanzato in materia di legislazione sul controllo effettivo delle esportazioni e di adesione ai pertinenti regimi internazionali di non proliferazione, quali la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia). Come per le altre autorizzazioni generali, il procedimento di registrazione e notifica è demandato alle Autorità nazionali. In sostanza affinché il Paese A non possa sospettare il Paese B di esportare verso un Paese terzo, in base alla sua legislazione più permissiva, un prodotto duale proveniente dal Paese A, anche quando lo stesso Paese A lo avesse interdetto, è instaurata una strategia comune, basata su una definizione comunitaria dei beni duali e dei criteri che permettano di concedere o di negare l'autorizzazione all'esportazione. Nelle previsioni della Commissione, questa nuova licenza comunitaria dovrebbe rendere più agevole l'utilizzo del regime comune ed interessare circa il 70% delle esportazioni di beni *dual use* dalla Comunità.

²⁴² L'autorizzazione specifica (art. 7) occorre nei casi in cui si richiede l'esportazione di beni a *dual use* verso una destinazione che non figura nell'elenco dei 10 Paesi dell'Allegato II, oppure quando i beni si trovano o si troveranno in uno o più Stati membri diversi da quello nel quale è stata presentata la richiesta: in questi casi la circostanza deve essere indicata nella richiesta stessa. Le autorità competenti dello Stato membro al quale l'autorizzazione viene richiesta consultano immediatamente le corrispondenti autorità competenti dello Stato membro o degli Stati membri in questione e forniscono loro le informazioni pertinenti, comunicando tempestivamente le eventuali obiezioni che vincolano lo Stato membro cui è stata fatta la richiesta. Se invece non pervengono obiezioni entro dieci giorni lavorativi, vale il principio silenzio-assenso. Qualora, infine, un'esportazione possa recare pregiudizio a interessi vitali in materia di sicurezza di uno Stato membro, questo può chiedere ad un altro Stato membro di non concedere l'autorizzazione di esportazione, oppure, qualora l'autorizzazione sia stata concessa, chiederne l'annullamento, la sospensione, la modifica o la revoca. Lo Stato membro che ha ricevuto la richiesta avvia immediatamente consultazioni di natura non vincolante con lo Stato membro richiedente, che dovranno terminare entro dieci giorni lavorativi.

²⁴³ Tanto per avere un'idea, si consideri che in Italia l'iter burocratico per l'esportazione di armi prevede la richiesta di autorizzazione alle trattative commerciali e, a conclusione di un contratto, una successiva richiesta all'esportazione. Dopo una prima fase istruttoria, condotta dallo Stato Maggiore della Difesa o dal Ministero degli Esteri in relazione al tipo di trattativa, la richiesta di autorizzazione, di norma, viene portata all'attenzione di un Comitato Consultivo, composto dai rappresentanti del Ministero degli Esteri, della Difesa, degli Interni, delle Attività Produttive, dell'Ambiente e dell'Agenzia delle Dogane, che esprime un parere non vincolante. In caso di materiale classificato, nel corso della fase istruttoria c'è un'ulteriore passaggio al fine di ottenere un parere e l'eventuale autorizzazione alla divulgazione di notizie classificate. Lo Stato Maggiore Difesa, inoltre, dopo aver chiesto agli Stati Maggiori di Forza Armata e al Segretariato Generale della Difesa/DNA informazioni sul materiale in esame, esprime un parere vincolante per l'aspetto sicurezza e tecnico militare.

Per quanto attiene specificamente al materiale *dual use*, l'esportazione italiana è regolata dal Decreto Legge 89/97 e tiene conto del regolamento 1334/2000: tutta l'istruttoria viene svolta dal Ministero delle Attività Produttive che concede l'autorizzazione all'esportazione dopo la presentazione ad un altro Comitato Consultivo composto dai rappresentanti del Ministero degli Esteri, della Difesa, degli Interni, delle Attività Produttive, del Tesoro, della Sanità, dell'Istruzione e Ricerca e dell'Agenzia delle Dogane. Nel libro bianco della difesa 2002, però, si legge che dopo oltre dieci anni dall'entrata in vigore di questa legge, sono emersi diversi punti che necessitano di modifiche, per poter snellire le procedure senza eliminare i controlli. In particolare, "si è registrata la sua inadeguatezza nel gestire il complesso fenomeno della concentrazione industriale europea, con la formazione di nuove imprese sotto forma di Società Transnazionali per la Difesa (Std), che presuppone la possibilità di razionalizzare e specializzare le unità produttive secondo una logica di efficienza industriale, attraverso la circolazione di parti prodotte fra i diversi stabilimenti posti in differenti Paesi".

²⁴⁴ Inoltre gli esportatori mettono a disposizione delle autorità competenti tutte le informazioni pertinenti necessarie relativamente alla loro domanda d'autorizzazione di esportazione, e prima che qualsiasi Stato membro rilasci un'autorizzazione di esportazione che è stata negata da un altro Stato membro o da altri Stati membri per una transazione essenzialmente identica nei tre anni precedenti, esso deve prima consultare lo Sta-

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

tutta la documentazione che gli esportatori sono tenuti a conservare, ed eventualmente ad esibire, per un periodo di almeno tre anni²⁴⁵.

Si istituisce dunque un'autorizzazione generale di esportazione della Comunità per quasi tutti i prodotti a duplice uso elencati nella lista comune, negli scambi verso dieci paesi terzi "con identità di vedute", mentre per tutte le altre esportazioni per le quali è necessaria un'autorizzazione ai sensi del regolamento, si lascia alle autorità nazionali la decisione finale in merito all'opportunità di concedere una licenza di esportazione nazionale, globale o specifica (art. 6, paragrafo 2), trovando così un punto di equilibrio tra il principio della competenza comunitaria e i legittimi interessi degli Stati membri a mantenere il controllo delle questioni relative alla sicurezza nazionale²⁴⁶.

In buona sostanza si possono distinguere, ex art. 3, due categorie di beni: la prima comprende tutti quei prodotti, elencati nell'Allegato I, la cui esportazione sarebbe vietata se non fosse concessa una autorizzazione dalle autorità competenti dei singoli Stati membri. Visto poi che l'elenco previsto dal suddetto Allegato I costituisce la concretizzazione tecnica degli accordi internazionali sul controllo dei beni *dual use*, risulta evidente il vantaggio della scelta del regolamento, poiché quest'ultimo, direttamente applicabile e soggetto ad un controllo da parte della Corte di Giustizia, traduce in norma giuridica comunitaria quegli obblighi derivanti da accordi internazionali dal valore eminentemente politico²⁴⁷.

La seconda categoria comprende invece i prodotti *dual use* non contenuti nell'elenco dell'Allegato I, la cui esportazione può essere ugualmente subordinata ad autorizzazione da parte degli Stati membri nei casi previsti dagli artt. 4 e 5 del regolamento.

Mentre con la clausola di salvaguardia dell'art. 5 l'autorizzazione all'esportazione per i beni non compresi nell'elenco dell'Allegato I potrà essere negata dallo Stato per motivi di sicurezza

to membro o gli Stati membri che avevano rifiutato l'autorizzazione. Se poi a seguito delle consultazioni lo Stato membro decide di rilasciare comunque l'autorizzazione, ne dovrà informare gli altri Stati membri e la Commissione, fornendo tutte le informazioni pertinenti per giustificare la sua decisione (art. 9, punto 3).

²⁴⁵ La documentazione comprende in particolare documenti commerciali, quali fatture, manifesti, documenti di trasporto o altri documenti di spedizione che contengono informazioni sufficienti per determinare: a) la descrizione dei prodotti a duplice uso; b) la quantità dei prodotti a duplice uso; c) il nominativo e l'indirizzo dell'esportatore e del destinatario, d) qualora siano conosciuti, l'utilizzazione finale e l'utilizzatore finale dei prodotti. Questi registri e documenti vengono presentati alle autorità competenti dello Stato in cui è stabilito l'esportatore quando ne facciano esplicita richiesta. (art. 16). Inoltre, per assicurare la corretta applicazione del regolamento ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per consentire alle autorità competenti di raccogliere informazioni su qualsiasi commessa e di verificare la corretta applicazione delle misure di controllo, comprese le ispezioni dei locali nei quali le persone interessate ad un'operazione di esportazione svolgono la propria attività. (art. 17).

²⁴⁶ Si istituisce anche un "gruppo di coordinamento" (art. 18) presieduto dalla Commissione, nel quale è rappresentato ciascuno Stato membro, al fine di esaminare le questioni riguardanti l'applicazione del regolamento. Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, il gruppo di coordinamento può consultare le organizzazioni che rappresentano gli esportatori interessati dal regolamento.

²⁴⁷ Gli accordi internazionali a cui si fa riferimento sono quelli relativi alla non proliferazione ed al controllo delle esportazioni, tra cui l'Intesa di Wassenaar, l'Australia Group ed altri di cui si dirà più avanti. I Paesi che hanno aderito ai regimi internazionali in materia di "non proliferazione" non rappresentano destinazioni a rischio, in quanto l'utilizzo e la riesportazione dei prodotti controllati sono assoggettati alla medesima disciplina concordata tra tutti i partner. Di conseguenza le esportazioni verso i Paesi non a rischio sono di norma sottoposte a procedure semplificate (autorizzazione generale). A questo proposito vale ora la pena di ricordare che gli obblighi che discendono dal diritto internazionale hanno natura autonoma, e vigono indipendentemente dal fatto che essi vengano richiamati o meno in una disposizione comunitaria. Il punto rilevante è, nel caso di esportazione in violazione agli impegni assunti sulla base di un accordo di carattere politico, lo

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

za pubblica o di rispetto dei diritti dell'uomo²⁴⁸, con il meccanismo dell'art. 4 si prevede un controllo (c.d. clausola onnicomprensiva o “*catch-all*”) sugli stessi beni “non listati”, e cioè non inclusi nell'elenco comune ed in teoria liberamente esportabili, allo scopo di assicurare l'efficacia dei controlli quando vi sia il rischio che tali beni siano o possano essere destinati ad applicazioni vietate, e cioè destinati, ad una utilizzazione collegata anche parzialmente allo sviluppo, alla produzione, alla movimentazione, al funzionamento, alla manutenzione, alla conservazione, all'individuazione, all'identificazione o alla disseminazione di armi chimiche, biologiche o nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari nonché allo sviluppo, alla produzione, alla manutenzione o alla conservazione di missili che possano essere utilizzati come vettori di tali armi. La clausola non interferisce col diritto di ciascuno Stato membro di concedere l'autorizzazione d'esportazione per i prodotti duali con finalità militari esclusi dall'elenco comune, ma al contrario fornisce uno strumento che consente agli Stati membri di vietare esportazioni in linea di principio consentite sulla base delle preoccupazioni che possono insorgere relativamente all'utilizzazione finale dei beni che si intendono esportare. Ciò comporta non solo un più alto grado di sicurezza, ma anche una maggiore semplificazione procedurale. L'introduzione di un meccanismo in grado di bloccare l'esportazione di qualsiasi prodotto destinato ad applicazioni illecite rappresenta una garanzia generale, più che sufficiente a soddisfare le esigenze di ogni regime di non proliferazione, a prescindere da una formale elencazione dei beni “sensibili”²⁴⁹.

È quindi pensabile che, con il tempo, l'attuale elenco dei prodotti a duplice uso possa anche essere ridotto alle sole tecnologie più sofisticate. Se è vero che l'obiettivo essenziale dei regimi internazionali sull'esportazione dei prodotti a duplice uso è quello di impedirne le utilizzazioni proliferanti e non quello di ostacolarne il commercio internazionale, la clausola *catch-all* può essere vista più come strumento di liberalizzazione, che come ulteriore irrigidimento delle procedure.

Nell'art. 4 c'è poi una significativa novità rispetto allo stesso articolo del precedente regolamento: il paragrafo 2 introduce il nuovo principio della clausola “*catch-more*”, secondo cui

Stato non commetterà alcun illecito internazionale, mentre se i contenuti di tali accordi vengono recepiti in norme comunitarie come i regolamenti, un'eventuale esportazione contraria a quei principi costituirà un illecito comunitario. La Commissione non aderisce al momento a tali sistemi di controllo delle esportazioni (ad eccezione dell'Australia Group), per cui occorrerebbe promuovere un maggiore coinvolgimento ai fini di un coordinamento più efficace delle posizioni degli Stati membri nei diversi sistemi e per rappresentare gli interessi specifici della Comunità.

²⁴⁸ Il regolamento accoglie così l'approccio della Corte nelle già citate sentenze C-70/94 (Fritz Werner Industrie – Ausrüstungen GmbH c. Repubblica Federale di Germania) e C-83/94 (Procedimento penale c. Peter Leifer e altri), in base alle quali l'eccezione della sicurezza pubblica può riguardare i controlli delle esportazioni di beni *dual use*, e comportare nell'ambito di un'autorizzazione specifica, misure nazionali restrittive ma “proporzionali”. Si ricordi inoltre il punto 12 dei *consideranda* del regolamento che testualmente riporta: “A norma ed entro i limiti dell'art. 30 del trattato e in attesa di un maggiore grado di armonizzazione, gli Stati membri manterranno il diritto di effettuare controlli sui trasferimenti di determinati prodotti a duplice uso all'interno della Comunità europea al fine di salvaguardare l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza. Tali controlli, essendo correlati all'efficacia dei controlli sulle esportazioni dalla Comunità, saranno periodicamente riesaminati dal Consiglio”.

²⁴⁹ Quando si parla di proliferazione si vuole indicare lo sviluppo dei programmi militari e dei processi di produzione dei mezzi di distruzione di massa, soprattutto in relazione ai programmi chimico-biologici, nucleari e missilistici. Tutti i prodotti e le tecnologie dell'Allegato I possono essere ricercati per tali scopi ed è pertanto essenziale che le autorità dei Paesi esportatori valutino l'effettivo uso finale dei beni da esportare. Gli operatori, dal canto loro, devono tenere presente che l'impegno di non proliferazione, richiamato pure dal secondo preambolo del regolamento n°1334/2000, limita il loro diritto ad esportare e impone specifici obblighi di cautela, anche durante la trattativa commerciale. In sostanza si rende necessaria una particolare attenzione per verificare, ove possibile, se la controparte sia un soggetto “proliferante”, in cerca cioè di prodotti e tecno-

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

l'esportazione di beni duali non compresi nelle liste deve essere preventivamente autorizzata quando il Paese acquirente o utilizzatore finale sia sottoposto ad un embargo sugli armamenti dichiarato in sede internazionale (Consiglio, Osce, Onu)²⁵⁰, congiuntamente al fatto che l'esportatore sia stato informato dalle competenti autorità che i beni sono o possono essere destinati a scopi militari²⁵¹.

Un'altra ipotesi di sottoposizione a controllo di beni non inclusi nelle liste è prevista dal terzo paragrafo dello stesso articolo 4, e cioè qualora le autorità competenti abbiano informato l'esportatore che i beni sono o possono essere destinati ad essere utilizzati come parti di prodotti militari già esportati dal Paese senza autorizzazione. Il paragrafo 8 lascia poi impregiudicato il diritto di adottare, ai sensi dell'art. 11 del regolamento Ce n° 2603/1969, "restrizioni quantitative all'esportazione giustificate da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale". Quest'ultimo riferimento esplicito pare rappresentare un passo indietro dovuto ad eccessivi timori, soprattutto alla luce degli ampi margini di manovra che il regolamento già lascia agli Stati membri, ed alla fine si risolve nella possibilità per gli Stati di sottrarsi agli obblighi di consultazione, informazione, scambio di pareri, notificazioni e giustificazioni previsti, ad esempio, dagli articoli 4 e 5 del regolamento.

Il regolamento Ce n° 1334/2000, con tutte le modifiche contenute nei regolamenti seguenti n° 2889/2000, n° 458/2001 e n° 2432/2001, rappresenta dunque una traduzione in obblighi comunitari di alcuni impegni internazionali tra gli Stati membri ed i loro paesi partner, ed una sorta di compromesso tra le tendenze ad una completa comunitarizzazione della materia e quelle ad un mantenimento del carattere intergovernativo della sua disciplina. Il regolamento del 1994 si fondava sull'art. 133 Tce, e cioè sulla politica commerciale comune²⁵², parti fondamentali come la redazione degli elenchi di prodotti e tecnologie sottoposti a controllo erano aslogie da destinare ad usi illeciti.

²⁵⁰ Ad esempio, alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite hanno introdotto speciali sanzioni verso determinati Paesi. In alcuni casi le sanzioni prevedono un divieto assoluto di fornitura, con la sola eccezione degli aiuti umanitari, (ad es. Iraq); in altri casi è stato istituito invece un embargo parziale (ad es. Libia, per le forniture di materiale bellico, di materiale avionico e di prodotti utilizzabili nell'estrazione petrolifera). Pertanto nelle loro attività commerciali, gli esportatori devono usare una particolare cautela, astenendosi dal contrattare una qualsiasi fornitura, anche di merce non specificata nell'Allegato I, in caso di embargo totale ed escludendo dalla trattativa le forniture vietate, in caso di embargo parziale. Si ricordi inoltre che i divieti introdotti dall'embargo non possono essere rimossi dalle autorizzazioni governative e che gli aiuti umanitari sono sottoposti ad una particolare procedura.

²⁵¹ Il secondo paragrafo definisce altresì il concetto di "scopi militari". Nel paragrafo seguente poi, si introduce un'altra ipotesi di sottoposizione a controllo di beni non inclusi nelle liste (non presente nel regolamento n° 3381/1994) e cioè qualora le Autorità competenti abbiano informato l'esportatore che i beni sono o possono essere destinati ad essere utilizzati come parti di prodotti militari già esportati dal Paese senza autorizzazione. La considerazione delle sanzioni imposte agli Stati viene inoltre ribadita nell'art. 8, lett. b).

²⁵² Ciò vuol dire che la disciplina dei beni *dual use* è considerata prima di tutto dal punto di vista economico. Il testo del regolamento è stato adottato nel quadro dell'art. 113 (citato espressamente nella premessa del regolamento stesso) che precisa i fondamenti della politica commerciale comune ove la Commissione gioca un ruolo maggiore, e una conseguenza fondamentale di questo riferimento all'art. 113 è quella che il regolamento può essere modificato da una semplice maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Il campo di applicazione della politica commerciale comune, quale definito dall'art.133, è stato oggetto di un'interpretazione estensiva della Corte di Giustizia: tuttavia esso non si estende ai negoziati e agli accordi internazionali riguardanti i settori dei servizi e della proprietà intellettuale, due settori che sono oggetto di discussioni nell'ambito del Wto. Il Consiglio ha tuttavia la possibilità di estendere la portata dell'art. 133 a queste materie con un voto unanime

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

senti e andavano adottate facendo riferimento al pilastro intergovernativo Pesc, tenendo conto degli aggiornamenti intervenuti nelle liste predisposte dai cinque organismi internazionali competenti e delle cancellazioni dagli elenchi delle tecnologie meno sofisticate²⁵³. In questo modo la strada del regolamento (comunitario) da una parte e l'azione comune (intergovernativa) dall'altra, appariva essere l'unica soluzione in grado di conciliare l'adeguamento delle misure commerciali con le esigenze di sicurezza degli Stati, offrendo garanzie politiche e strategiche adeguate per il controllo e la verifica della proliferazione delle armi convenzionali.

Oggi la situazione è diversa anche grazie all'art. 11 del nuovo regolamento che rappresenta una novità, visto che non ha un proprio *pendant* nel regolamento n° 3381/1994: anche nel precedente sistema gli elenchi venivano aggiornati (su base annuale) in base alle modifiche concordate dai partner all'interno di regimi internazionali, ma la differenza è che adesso, al posto di adottare successive decisioni Pesc²⁵⁴, occorrerà più semplicemente modificare gli allegati del regolamento n° 1334/2000.

Dunque per i beni compresi nell'elenco comune, la Comunità ha esercitato le proprie competenze in materia di politica commerciale adottando un sistema comune per i criteri di rilascio delle licenze d'esportazione (previsioni dell'art. 8, tra le quali figura anche la sicurezza nazionale) ed un elenco di beni comuni (Allegato I); mentre per quei beni esclusi dall'elenco è comunque possibile adottare misure unilaterali sia sulla base delle clausole previste dall'art. 4, e sia sulla base della clausola di salvaguardia dell'art. 5, la quale menziona esplicitamente l'eccezione della pubblica sicurezza, con il solo obbligo di notificare immediatamente e di giustificare davanti alla Commissione le misure adottate²⁵⁵.

5.2 In tema di prodotti warlike: dai criteri del 1991-1992 al Codice di Condotta

Molto più problematica è invece la situazione che riguarda gli interventi dell'Unione nel campo delle armi convenzionali e dei prodotti *warlike*, nei quali settori rimane preponderante la sovranità degli Stati nazionali.

previa consultazione del Parlamento europeo.

²⁵³ Questo elenco, stilato in piena conformità con gli obblighi e gli impegni accettati da ciascuno degli Stati membri all'atto dell'adesione ai pertinenti regimi internazionali di non proliferazione e di controllo delle esportazioni (ivi compreso il Wassenaar Arrangement - WA, l'Australia Group - AG, il regime di non proliferazione nel settore missilistico del gruppo Mtrc - Missile Technology Control Regime ed in quello nucleare del NSG - Nuclear Supplier Group), e all'atto della ratifica dei pertinenti trattati internazionali, (come la Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons - Opcw) è aggiornato conformemente agli sviluppi di tali regimi, accordi e trattati internazionali. L'articolo 11 del regolamento (Ce) n. 1334/2000 dispone che "l'Allegato I deve essere aggiornato conformemente ai pertinenti obblighi e impegni, e relative modifiche, accettati da ciascuno Stato membro in qualità di membro di regimi internazionali di non proliferazione e di accordi in materia di controllo delle esportazioni o a seguito della ratifica di pertinenti trattati internazionali".

²⁵⁴ La lista dei prodotti a duplice uso, soggetti al controllo all'esportazione è ora inserita nella Decisione del Consiglio Ue del 20/3/2000 - 2000/243 Pesc - pubblicata sulla Guce L82 del 1/4/2000. Con questa decisione si modifica la precedente 94/942 Pesc sostituendo e aggiornando gli Allegati I, II, III e IV del regolamento n°3381/1994, considerando pure, per ragioni di chiarezza, la necessità di accorpate tutte le varie versioni in un unico testo. L'aggiornamento futuro delle liste è ora previsto dall'art. 11 del regolamento n° 1334/2000, conformemente agli obblighi e agli impegni accettati da ciascuno dei 15 Stati dell'Unione, tutti facenti parte dei cinque regimi internazionali di riferimento nell'ambito della non proliferazione e di accordi in materia di controllo delle esportazioni: Wassenaar Arrangement (WA), Australia Group (AG), Nuclear Supplier Group (Nsg), Missile Technology Control Regime (Mtrc) e Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Opcw).

²⁵⁵ Così Baliani D., "Il regime comunitario dei controlli sulle esportazioni di beni a doppio uso", *Il Di-*

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

Mentre tutti gli armamenti non convenzionali (nucleari, chimici, biologici) sono stati oggetto di diversi trattati multilaterali, che hanno consentito di regolamentare la loro vendita ed il loro trasferimento a livello internazionale, conseguendo, come risultato finale, di limitare e di controllare la loro proliferazione, gli armamenti convenzionali sono stati solo raramente oggetto di trattati multilaterali.

La ragione di ciò si ravvisa in motivi di ordine economico e politico, dal momento che per molti Stati membri l'esportazione e la vendita di armamenti sono importanti mezzi per l'abbassamento dei costi della difesa nazionale²⁵⁶, ed allo stesso tempo costituiscono aspetti non trascurabili delle loro politiche estere e di sicurezza.

Da quanto emerso fin ora, è abbastanza chiaro che qualsiasi esportazione di beni strategici può essere oggetto di restrizioni quando in ballo ci siano le note ragioni di pubblica sicurezza. L'unica differenza che si potrebbe rilevare è che nei beni *dual use* rileva, appunto, l'interesse alla "pubblica sicurezza", mentre nell'art. 296 Tce si fa riferimento agli "interessi essenziali" della sicurezza nazionale. Tuttavia, oltre che notare una maggior severità nell'art. 296 Tce, punto 1, nella selezione degli interessi rilevanti, non pare che nella sostanza cambi qualcosa, visto che in tema di armamenti convenzionali gli Stati membri sono liberi di adottare provvedimenti restrittivi e tutelare i loro interessi con un ampio margine di discrezionalità.

Tuttavia questo non deve far pensare che non sia possibile in Europa raggiungere degli standard uniformi in materia. Alla luce del crescente bisogno di integrazione e delle recenti evoluzioni istituzionali considerate precedentemente, nonché degli obiettivi fissati ad Helsinki²⁵⁷ e delle dinamiche industriali a cui si è assistito negli ultimi anni, non è più ragionevole pensare ad un sistema comunitario che conservi delle "sacche" di discrezionalità così evidenti. Infatti, pur tenendo conto della assoluta specificità di certi beni, questa tendenza a difendere strenuamente le prerogative nazionali dalle "invasioni comunitarie", è pur sempre causa di frammentarietà e contrasta con il completamento del mercato interno, finendo sempre col sovrapporre l'interesse nazionale a quell'interesse europeo che meriterebbe certo una considerazione più dignitosa e proporzionale alle maggiori responsabilità ed aspirazioni internazionali dell'Unione, sia in campo economico che nella politica estera di sicurezza e difesa.

In seno all'Unione Europea, il gruppo Coarm per la cooperazione nel campo degli armamenti e l'armonizzazione delle politiche delle esportazioni, ha concentrato la sua attenzione sulla particolare responsabilità che incombe agli Stati nell'esportazione di armamenti convenzionali²⁵⁸ verso i paesi terzi, e nel 1998 i suoi sforzi si sono concretizzati in un Codice di Condotta che evidenzia otto criteri guida basati sulle caratteristiche dei paesi di destinazione finale.

Questi otto criteri, che sono stati ripresi pure dai redattori del Framework Agreement, non sono altro che lo sviluppo e la precisazione ulteriore di quei criteri comuni già formulati dal Consiglio di Lussemburgo e Lisbona nel 1991 e 1992. Dal 1998 il Codice implementa e sostituisce quelle decisioni, fornendo così dei criteri guida rigorosi ed omogenei (*minimum set of rito dell'Unione Europea*, n° 2/2002).

²⁵⁶ Come si è detto in precedenza, anche per le produzioni industriali il fattore è di assoluta rilevanza, poiché molte industrie europee non riuscirebbero a sopravvivere se dovessero affidarsi esclusivamente alle commesse nazionali.

²⁵⁷ Ci si riferisce all'*Headline Goal* del 1999.

²⁵⁸ I criteri del Codice di Condotta e le procedure di consultazione (sul rifiuto di rilascio delle licenze per i materiali *warlike* e relative comunicazioni), si applicano anche ai prodotti a duplice uso specificati nell'Allegato I della direttiva 94/942/Pesc del Consiglio, modificata poi dalla 98/232 Pesc, quando vi sia motivo di ritenere che i loro utilizzatori finali siano le forze armate, le forze di sicurezza interna o entità simili del paese destinatario.

Rilevanti sono i rischi sui fini di aggressione contro un altro Paese o di rivendicazione territoriale nei con-

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

guidelines) da applicare nelle relazioni commerciali in materia di armamenti con i Paesi terzi, nell'assistenza militare e nella cooperazione per la ricerca tecnologica.

Mentre, ad esempio, il primo criterio del Consiglio di Lussemburgo prevedeva il rispetto degli obblighi internazionali degli Stati membri (in particolare le sanzioni decretate dal Consiglio di Sicurezza Onu e dalla Comunità, il rispetto degli accordi concernenti la non proliferazione ed altre materie, nonché gli altri obblighi internazionali), il Codice di Condotta riprende quegli spunti e li precisa ulteriormente, argomentando che “una licenza di esportazione dovrebbe essere rifiutata” ove l'approvazione sia incompatibile con:

- a) gli obblighi internazionali degli Stati membri e i loro impegni a rispettare misure di embargo sulle armi adottate da Onu, Osce e Ue;
- b) gli obblighi internazionali degli Stati membri in virtù del trattato di non proliferazione delle armi nucleari, della convenzione sulle armi batteriologiche e tossiniche e della convenzione sulle armi chimiche;
- c) gli impegni degli Stati membri nell'ambito dell'Australia Group – AG, il regime di non proliferazione nel settore missilistico del gruppo Mtr (Missile Technology Control Regime), il regime del Nuclear Supplier Group – Nsg e del Wassenaar Arrangement – WA.
- d) l'impegno degli Stati membri a non esportare sotto qualsiasi forma mine terrestri anti-persona.

Stesso dicasi per il secondo criterio, che dalla semplice imposizione al rispetto dei diritti umani nel paese di destinazione finale, passa ora, in una forma più dettagliata, a vietare le esportazioni quando vi sia un rischio evidente che i beni in questione possano essere usati per fini di repressione interna, e impone una particolare vigilanza sulle licenze concesse per i Paesi nei quali siano già state registrate dalle istituzioni internazionali gravi violazioni di diritti umani²⁵⁹.

Questo stesso schema, di riprendere quasi per intero i criteri del 1991-1992 e poi argomentarli in una serie di punti e di specificazioni, si ripete immutato per i criteri seguenti che comprendono: la verifica della situazione politica nel paese di destinazione finale per evitare che le esportazioni possano provocare o prolungare conflitti armati o aggravare tensioni e conflitti in corso (Criterio 3); il divieto di esportazione quando vi siano rischi per il mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionale (Criterio 4)²⁶⁰; la debita tenuta in considerazione che l'esportazione di determinati beni e tecnologie militari, pur se non incidente sull'osservanza dei criteri precedenti, possa procurare nocimento alla sicurezza nazionale degli Stati membri e dei paesi amici e alleati (Criterio 5); considerazione del comportamento del paese acquirente nei confronti della comunità internazionale, segnatamente per quanto riguarda la sua posizione in materia di terrorismo e criminalità organizzata, impegno per la non proliferazione, natura delle alleanze e rispetto del diritto internazionale²⁶¹ (Criterio 6); valutazione dei rischi di riesportazione e “triangolazioni” verso utilizzatori finali non accettabili (Criterio 7); valutazione dell'impatto “sociale ed economico” delle esportazioni di armamenti nei Paesi terzi, specie quelli in via di sviluppo, onde fronti di un paese vicino che il paese destinatario abbia in passato tentato o minacciato di far valere con la forza.

²⁵⁹ Per repressione interna si intendono, fra l'altro, la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti, le esecuzioni sommarie o arbitrarie, le sparizioni, le detenzioni arbitrarie e altre gravi violazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali definiti nei pertinenti strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, compresa la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

²⁶⁰ Rilevanti sono i rischi sui fini di aggressione contro un altro Paese o di rivendicazione territoriale nei confronti di un paese vicino che il paese destinatario abbia in passato tentato o minacciato di far valere con la forza.

²⁶¹ Specie per quanto riguarda la firma, ratifica e attuazione delle pertinenti convenzioni in materia di

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

evitare che dietro un diritto al trasferimento ed al possesso dei mezzi di autotutela riconosciuto anche dalla Carta delle Nazioni Unite, si celino programmi sconsiderati di riarmo e consistenti risorse economiche possano essere sottratte alla crescita dei Paesi più poveri (Criterio 8)²⁶².

L'adozione del Codice dovrebbe segnare una nuova fase dello sviluppo da parte dell'Unione Europea di un'impostazione comune per le esportazioni di armi quale importante elemento della politica estera e di sicurezza comune²⁶³. Tra l'altro, il meccanismo istituito dalle misure operative per lo scambio delle informazioni e la consultazione, risulta essere un passo decisivo per la collaborazione e la trasparenza tra gli Stati in relazione alle esportazioni nazionali di armi convenzionali.

Il Codice però ha il limite di non essere giuridicamente vincolante e non essere stato adottato sotto forma di posizione comune. Esso si presenta come un *gentlemen's agreement* che impegna politicamente ma non proibisce, e tanto meno sanziona, una qualsiasi vendita di armamenti verso un qualunque paese, non ponendo alcuna limitazione quantitativa o qualitativa alle esportazioni²⁶⁴. Nel preambolo è infatti assai chiaro che le norme comuni "dovrebbero essere considerate come base minima per la gestione e la limitazione dei trasferimenti di armi convenzionali da parte di tutti gli Stati membri", ma non si pensa certo ad impegnarli giuridicamente (tant'è che il Codice lascia impregiudicato il diritto degli Stati di applicare politiche nazionali più restrittive). Al massimo si cerca di "rafforzare lo scambio delle pertinenti informazioni al fine di raggiungere una maggiore trasparenza", "rafforzare la cooperazione" e "promuovere la convergenza per quanto attiene all'esportazione di armi convenzionali"²⁶⁵.

Agli Stati è lasciato il compito di valutare caso per caso le domande di licenza d'esportazione di attrezzature militari che risultano pervenute²⁶⁶, e le decisioni sul trasferimento o sul controllo degli armamenti.

²⁶² È questo l'ultimo criterio, formulato all'inizio dal Consiglio di Lisbona del 1992, che prevede la compatibilità delle esportazioni di armi con la capacità tecnica e economica del paese destinatario, tenendo conto che gli Stati dovrebbero essere in grado di soddisfare le loro legittime esigenze in materia di sicurezza e difesa con una diversione minima di risorse umane ed economiche per gli armamenti. Sarà poi compito degli Stati membri valutare alla luce delle informazioni fornite da istituzioni internazionali, quali ad esempio il Fmi o l'Ocse, se la prospettata esportazione possa causare gravi ostacoli allo sviluppo sostenibile del paese destinatario. In questo contesto verranno esaminati i livelli relativi di spesa nel settore militare e in quello sociale di detto paese, tenendo conto anche di eventuali aiuti dell'Unione europea o di aiuti bilaterali.

²⁶³ Il Codice è stato accolto, già nel 1999, anche da paesi esterni all'Unione: i paesi associati dell'Europa centrale e orientale, Cipro, i paesi dell'Efta membri del See ed il Canada hanno tutti convenuto di aderire ai suoi principi. Si sono aggiunti in seguito anche la Turchia e Malta. Il 18 dicembre 2000, infine, l'Unione Europea e gli Stati Uniti hanno pubblicato una dichiarazione sulle responsabilità degli Stati e la trasparenza nel settore delle esportazioni di armi. In tale dichiarazione l'Ue e gli Usa hanno affermato di condividere un'ampia gamma di opinioni sulla questione del controllo delle esportazioni di armi. Per tale motivo hanno deciso di lavorare congiuntamente per incoraggiare l'insieme dei paesi esportatori di armi ad adottare i principi e il livello di trasparenza che essi applicano alle proprie esportazioni.

²⁶⁴ I Paesi membri dell'Unione Europea, approvando tali regole, demanderebbero all'assemblatore finale (*main contractor*) la responsabilità di decidere se e dove esportare il sistema d'arma, senza necessità di ulteriori controlli ed autorizzazioni.

²⁶⁵ Ciò permetterebbe di contribuire a migliorare la reciproca comprensione delle politiche degli Stati membri in materia di armi convenzionali sia direttamente, attraverso le notifiche di rifiuto e le consultazioni, sia indirettamente, contribuendo al rafforzamento della cultura della trasparenza e dell'apertura. Una siffatta operazione pratica, basata sui principi e sulle misure operative del Codice, contribuisce pure alla convergenza delle politiche e delle procedure degli Stati membri.

²⁶⁶ Si afferma anche che, ove opportuno, gli Stati membri possono tener conto dell'effetto delle esportazioni prospettate sui loro interessi economici, sociali, commerciali e industriali, ma tali fattori non pregiudica-

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

fiuto di trasferire un qualsiasi elemento di attrezzatura restano parimenti di competenza esclusiva delle autorità nazionali²⁶⁷.

Ogni anno, poi, ciascuno Stato membro trasmetterà in via riservata agli altri Stati membri una relazione sulle sue esportazioni nel settore della difesa e su come esso ha applicato il Codice di Condotta. Tutte queste relazioni saranno discusse successivamente in una riunione annuale nel quadro della Pesc che esaminerà pure il funzionamento del Codice e le notifiche degli eventuali rifiuti, individuando gli eventuali miglioramenti necessari e sottoponendo all'approvazione del Consiglio una relazione consolidata basata sui contributi degli Stati membri.

Ciò rappresenta un importante passo in avanti, ma ovviamente non può bastare a risolvere il problema delle forniture indesiderate ai Paesi terzi. Anzi, paradossalmente, potrebbe pure essere controproducente, nella misura in cui da un lato si blocchino le esportazioni verso determinati paesi, magari con conseguenze rilevanti a carico dei paesi europei produttori per l'aumento dei costi unitari dei singoli prodotti non più esportabili, e dall'altro non si ottenga lo scopo prefissato a causa della fornitura da un altro paese (in linea di principio anche europeo) che adotti una legislazione più permissiva e che non condivida gli stessi identici principi.

Nel migliore dei casi il Codice può essere visto come un precedente per la futura politica europea degli armamenti, e quei criteri, per ora, hanno trovato un forza vincolante solo tramite l'accoglimento spontaneo nelle varie regolamentazioni nazionali²⁶⁸, mentre, secondo altri punti di vista, il gruppo Coarm rappresenterebbe l'inutilità della creazione di nuove strutture se poi le stesse non vengono dotate dei poteri necessari, atteso che il loro contributo in materia è poco più che simbolico. Il Codice di Condotta, infatti, evidenzerebbe la debolezza delle varie agenzie e delle istituzioni dell'Unione Europea che si occupano di difesa e di armamenti in particolare.

Nato da ottimi presupposti, il Codice finisce per svilirsi a causa della mancanza di una forza vincolante, non potendo una efficace politica delle esportazioni di materiali così sensibili essere attuata su base volontaria. Il controllo ed il monitoraggio sulle esportazioni continua a rimanere un oggetto di discussione a livello intergovernativo, ed al momento l'argomento principe non può che essere quello dell'armonizzazione delle regolamentazioni nazionali²⁶⁹, soprattutto alla luce del numero crescente di programmi di coproduzione e la nascita di multinazionali della difesa.

no l'applicazione dei criteri del Codice (punto 10 delle Misure Operative del Codice di Condotta).

²⁶⁷ Gli Stati membri si dovrebbero basare sul Codice per le loro valutazioni, salvo il diritto di ogni Stato di applicare politiche nazionali più restrittive. Inoltre, proprio per migliorare la trasparenza e la convergenza tra le varie legislazioni, è richiesto alla Stato che rifiuta la licenza d'esportazione di diffondere attraverso i canali diplomatici i dati delle licenze rifiutate integrandoli con una spiegazione delle ragioni del rifiuto della licenza (c.d. notifica del rifiuto). E ancora: "prima di rilasciare una licenza che sia stata rifiutata da un altro o da altri Stati membri per un'operazione sostanzialmente identica nei tre anni precedenti, uno Stato membro consulta lo Stato o gli Stati membri che hanno rifiutato il rilascio. Qualora, dopo aver effettuato le consultazioni, lo Stato membro decida comunque di rilasciare la licenza, esso ne informa lo Stato o gli Stati membri che l'avevano negata, fornendo una motivazione dettagliata". Gli Stati membri, infine, manterranno riservati tali decisioni di rifiuto e tali consultazioni e non li utilizzeranno per trarne vantaggi a fini commerciali. (punti 3 e 4 delle misure operative del Codice di Condotta). Conformemente poi alla misura operativa n. 5 del Codice, il 13 giugno 2000 il Consiglio ha adottato un elenco comune delle attrezzature militari, insieme alla dichiarazione 2000/C/191/01.

²⁶⁸ È il caso dell'Olanda, che ha usato i criteri del Codice per elaborare standard nazionali molto severi nell'esportazione di munizioni in particolari paesi e regioni.

²⁶⁹ Mentre Francia e Gran Bretagna, per esempio, insistono affinché il gruppo Coarm discuta le misure di armonizzazione e non le politiche nazionali, questa visione non è condivisa dalla Germania. Cfr. il Rapporto Colvin, per conto del Comitato Difesa, all'Assemblea Ueo, *European armaments restructuring and the role*

Le aree di influenza dell'art. 296 Tce e gli interventi dell'Unione

Stando così le cose, dunque, è evidente che un ruolo guida sia esercitato o esercitabile più facilmente dal Consiglio piuttosto che dalla Commissione, e, anche quando l'Unione risulti incapace di formulare una politica efficiente sugli armamenti, saranno proprio le esigenze delle industrie multinazionali a mettere pressioni ai Governi nazionali affinché adottino procedure comuni che non creino intralci alla circolazione dei loro prodotti. Gli Stati partecipanti dovranno infatti impegnarsi per coordinare sempre di più le loro politiche ed evitare di compromettere le capacità delle industrie europee di competere nel mercato globale²⁷⁰.

of Weu, Document 1623 del 9 Novembre 1998.

²⁷⁰ In proposito scrive Terence Guay: "Industry continues to lobby to have agreements, such as the LOI, placed in the framework of the EU, and joint programs and European cross-ownership will create even more pressures to create consensus for a Europe-wide export control policy that goes beyond dual-use items". Inoltre: "The Union of Industrial and Employer's Confederation of Europe (UNICE) lobbied heavily for EU involvement in dual use export controls, and continues to support broader EU control over exports." Così Guay T. R., *At arms' length: the European Union and Europe's defence industry*, St. Martin's Press, New York, 1998,

La potenziale applicazione delle “cooperazioni rafforzate” nel settore degli armamenti

6. La potenziale applicazione delle “cooperazioni rafforzate” nel settore degli armamenti

Da quanto finora osservato emerge una situazione di sostanziale disomogeneità a livello europeo e, parimenti, una necessità di pianificare in maniera convergente le esigenze militari ed industriali dei paesi membri.

Una situazione simile è vissuta anche in ambito transatlantico, dove il quadro si è spesso presentato assai disomogeneo, per il “peso” di alcuni Stati e le particolari posizioni di altri, ma ciò non toglie che si sia riusciti in qualche modo ad avere una visione comune sulla pianificazione di certe capacità. Nella Nato infatti, risulta assai evidente che alcuni Paesi hanno un ruolo più forte e di *leadership* nell’attuazione di questa visione comune, mentre altri hanno una posizione più defilata. Ad esempio, il meccanismo che prevede l’intervento in operazioni di *peace keeping* è tipico di un’organizzazione “a più velocità”, in quanto il consenso unanime degli Stati è richiesto affinché l’operazione possa partire e solo alcuni partecipino volontariamente per realizzare quelle finalità istituzionali previste²⁷¹.

Lo stesso avviene inevitabilmente in Europa, dove ci sono un nucleo di Paesi che sono più pronti di altri e che hanno maggiore consapevolezza dell’esigenza che lo strumento militare non sia soltanto utile ed efficace per le operazioni umanitarie. Ci sono momenti in cui le situazioni e la politica fanno maturare la scelta dell’impiego ad alta intensità dello strumento militare che, quindi, deve farsi trovare preparato. Vi sono poi altri momenti, che comunque sembrano essere la maggioranza, in cui la politica ne ipotizza e ne richiede un utilizzo a bassa intensità, anche se non per questo meno impegnativo dal punto di vista operativo, come dimostrano le operazioni a supporto della pace e gli impegni regionali²⁷².

È evidente, quindi, che lo strumento militare debba avere una sua pianificazione complessiva che tenga conto di entrambe le esigenze, ed è necessario che i paesi europei che meno sentono la necessità dell’utilizzo dello strumento militare a supporto della politica internazionale e del ruolo attivo che si propone l’Unione Europea nell’affermazione della sua identità (art. 2 Tue), tengano un passo più defilato, come avviene anche nella Nato.

La maggiore coesione che è stata raggiunta tra diversi Paesi europei e la consapevolezza della necessità di un mercato unico potrebbero favorire ulteriormente l’avvicinamento dell’Europa al suo obiettivo strategico, sempre che si riesca a ricondurre ad una prospettiva unitaria le varie iniziative in campo.

Il Trattato di Nizza ha compiuto un importante passo in avanti rispetto ad Amsterdam, segnando il progresso verso un’ulteriore livello di integrazione. Al meccanismo generale delle cooperazioni rafforzate è infatti dedicato l’intero titolo VII del Trattato (articoli 43, 44 e 45). L’apertura è stata però molto prudente, eliminando alcune viscosità dell’impostazione precedente, ma continuando ad evitare le questioni che comportano implicazioni militari o che riguardano il

pag. 150 e ss.

²⁷¹ In sostanza, mentre alcuni Stati ritengono di attuare delle forme rafforzate di cooperazione, altri Stati possono preferire, per le ragioni più varie, di restarne al di fuori, pur non impedendo l’adozione della delibera. Si tratta di un fenomeno che, se guardato alla luce delle regole di formazione del consenso, potrebbe essere con uguale efficacia descritto in termini di *opting out*.

²⁷² Così Di Paola G., “La politica degli armamenti e la politica industriale della Difesa”, *Informazioni*

La potenziale applicazione delle “cooperazioni rafforzate” nel settore degli armamenti

settore della difesa. Ciò soprattutto a causa dell’opposizione di Stati come il Regno Unito, da sempre contrario alla possibilità che il carattere straordinario delle cooperazioni rafforzate apra la porta a “fughe in avanti” rispetto agli strumenti ed agli attuali equilibri in seno alla Nato, e convinto che la cooperazione in materia di difesa debba restare una questione strettamente legata ai rapporti tra le nazioni e non assumere in alcun modo connotazioni comunitarie²⁷³.

Tuttavia non può essere ignorato il riferimento a quel limite generale che è rappresentato dal principio di leale cooperazione di cui all’art. 10 Tce, secondo il quale gli Stati si “astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del trattato”, quando cerchino di perseguire l’integrazione dell’Unione o della Comunità. Sia il comportamento degli Stati che la strumentalità delle cooperazioni al processo di integrazione, sono aspetti cruciali e doverosi, dai quali non è possibile prescindere.

Certo gli Stati sono sempre liberi di ricorrere alle procedure *extra ordinem* del diritto internazionale, considerando che gli strumenti degli accordi o delle convenzioni internazionali non sono accompagnati dalle limitazioni previste per le cooperazioni rafforzate²⁷⁴, tuttavia l’art. 43, lettera c), sembra configurare una sorta di priorità gerarchica nella scelta degli strumenti in quanto afferma che le cooperazioni rafforzate devono essere utilizzate solo in ultima istanza, “qualora non sia stato possibile raggiungere gli obiettivi dei suddetti trattati applicando le procedure pertinenti ivi contemplate”²⁷⁵; come a dire che in primo luogo occorre tentare la via del procedimento normativo ordinario previsto dai trattati; in caso di insuccesso si può passare alla cooperazione rafforzata per la maggior parte degli Stati membri e solo in caso che anche quest’ultima fallisca sarà consentito il ricorso a procedure *extra ordinem*²⁷⁶.

Una conferma, seppur indiretta, di tale interpretazione può essere trovata nell’art. 17 Tue, paragrafo 4, dove si afferma che le disposizioni della Pesc, e dunque anche della Pesd, non ostano allo sviluppo di una cooperazione rafforzata, in ambito Ueo o Nato, fra due o più Stati membri, purché non si contravvenga a quella prevista dal trattato e non la ostacoli. Vale a dire che la cooperazione generica in ambito Ueo e transatlantico, di fatto aperta pure a paesi terzi *della Difesa*, Supplemento, 3/2001, pag. 83.

²⁷³ Secondo l’art. 23 Tue gli Stati membri non sono obbligati ad applicare la decisione del Consiglio, anche se poi devono rispettare le decisioni che impegnano l’Unione. Infatti, mentre le previsioni degli articoli 43, 44 e 45 sono supportati dall’art. 11 Tce per il primo pilastro, e dall’art. 40 Tue per il terzo pilastro, non ci sono previsioni supplementari riguardo all’uso delle “*enhanced cooperation*” nella Pesc. Ciò apparentemente riflette l’intenzione di escludere in questo settore qualsiasi forma di flessibilità nel Tue, ad eccezione dell’astensione costruttiva. Tuttavia non si può fare a meno di rilevare che “anche senza la solennità e al di là della non completa identità di vedute, l’Unione Europea ha alla fine confermato la volontà di dotarsi di capacità militari autonome e di procedere, a piccoli passi e con cautela, verso la difesa comune. Peraltro il progetto di costruire entro il 2003 una forza europea, per gli interventi in situazioni di crisi, può essere considerato già una forma di cooperazione rafforzata”. Così Traballese A., (a cura di), *La difesa europea in ambito alleanza: una sfida per l’industria degli armamenti*, Centro Militare di Studi Strategici – CeMiSS, n° 111, 2002.

²⁷⁴ Posizioni differenziate nei confronti dell’ordinamento possono essere ritagliate anche con lo strumento dei protocolli aggiuntivi ai trattati istitutivi: si pensi ad esempio al Protocollo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht, in cui si sanciva l’*opting out* del Regno Unito da tale materia o ai Protocolli relativi al Regno Unito, all’Irlanda ed alla Danimarca allegati al Trattato di Amsterdam, che prevedono, relativamente alle materie del titolo IV Tce, uno status rispettivamente di *opt in* per i primi due Paesi ed di *opt out* per il terzo. In questi casi, lo strumento dei protocolli permette di aggirare il fatto che i Trattati comunitari non ammettono riserve.

²⁷⁵ Nelle lettere a) e b) si fa riferimento alla strumentalità delle cooperazioni per la promozione degli obiettivi dell’Unione e la protezione ed il servizio dei suoi interessi, nel pieno rispetto dei principi dei trattati e del quadro istituzionale dell’Unione.

²⁷⁶ In questo senso Rossi L. S., “Cooperazione rafforzata e Trattato di Nizza: quali geometrie per l’Euro-

La potenziale applicazione delle “cooperazioni rafforzate” nel settore degli armamenti

non membri dell’Unione, è espressamente consentita, ma questo tipo di iniziativa non deve contrastare con quella diretta “doverosamente” al rafforzamento del processo di integrazione, che dovrebbe pertanto godere di una certa preferenza da parte degli Stati europei interessati, nel caso che ricorrano tutte le condizioni²⁷⁷.

L’elemento da considerare è che se non esistesse la flessibilità, gli Stati membri sarebbero naturalmente spinti a cooperare al di fuori dell’Unione o al di fuori del quadro istituzionale, andando da ultimo ad incidere sugli stessi equilibri istituzionali e privando i cittadini delle garanzie democratiche e giurisdizionali offerte dall’architettura europea. Ma fortunatamente la flessibilità esiste e non va vista necessariamente in contrapposizione con l’obiettivo della piena integrazione, specie dopo le incoraggianti determinazioni del vertice franco-britannico di Le Touquet e dei documenti contributivi presentati alla Convenzione europea.

Infatti, se l’obiettivo è quello di raggiungere una maggiore flessibilità, in particolare nell’ambito del processo decisionale, è opportuno che tutti gli Stati membri dell’Unione diano il loro apporto; e quando vi saranno situazioni in cui non tutti gli Stati membri saranno disposti a partecipare ad azioni di gruppo o non saranno in grado di farlo, coloro che lo desiderano dovranno avere la possibilità di cooperare alle iniziative in ambito Pesc e Pesd. Questo significa che, come si ricorda nel documento della proposta congiunta franco-tedesca alla Convenzione Europea, le cooperazioni rafforzate potrebbero essere applicate nell’ambito delle forze multinazionali dotate di capacità di comando integrate (ci si riferisce alle Cjtf, senza che ciò vada a scapito del loro impiego in ambito Nato), dell’armamento e delle capacità militari, della gestione delle risorse umane, della formazione e dello sviluppo delle dottrine comuni²⁷⁸. Inoltre vi sarebbe pure la proposta che gli Stati membri che lo desiderino possano trasferire all’Ue gli impegni che hanno sottoscritto nel quadro dell’Ueo, utilizzando così una cooperazione rafforzata per riportare in seno all’Unione la clausola di solidarietà dell’art. V del Trattato di Bruxelles modificato²⁷⁹.

Il principio di flessibilità dovrà convivere con quelli più tradizionali dell’unità e dell’uniformità. L’uso del modello della cooperazione rafforzata dovrà evitare la frammentazione del diritto comunitario in misura maggiore di quel che non avrebbe se la cooperazione assumesse altre forme come quella degli accordi o delle convenzioni fra Stati membri, che restino estranei al diritto comunitario²⁸⁰.

pa allargata?”, *Il Diritto dell’Unione Europea*, 4/2001.

²⁷⁷ L’utilizzo delle procedure previste dagli articoli 43-45 del Tue non si presenta come esclusivo, nel senso che gli Stati membri possono far ricorso ad altre forme di cooperazione, purché compatibili, quanto a modalità e contenuti, con le norme dei trattati. Quindi sebbene l’attuale art. 17 Tue, paragrafo 4, utilizzi l’espressione “cooperazione rafforzata”, la mancanza di ogni riferimento alle disposizioni del Titolo VII del Tue dovrebbe far ritenere che non ci si trovi di fronte ad uno dei casi in cui siano applicabili i principi e le regole stabiliti dagli articoli 43-45 Tue.

²⁷⁸ In particolare l’avvio di queste cooperazioni potrà essere deciso a maggioranza qualificata con un abbassamento della soglia del numero dei partecipanti, nonché con un sistema di adeguate garanzie di processi decisionali rapidi (valutazione del comma c dell’art. 25 del Tue di Nizza). Infine, nell’ambito del Trattato, sarebbe opportuno fissare regole particolari per l’uso di strumenti di flessibilità in caso di avvio e realizzazione di operazioni militari. In questo campo d’azione, si legge sempre nel documento, l’unanimità rimarrebbe un passaggio obbligato, con la possibilità di astensioni costruttive.

²⁷⁹ Tuttavia questa clausola di difesa comune è ancora osteggiata sia dai Paesi neutrali (Austria, Finlandia, Irlanda, Svezia) che dai Paesi atlantisti più convinti, come Gran Bretagna e Olanda, secondo i quali sarebbe la Nato a garantire le più adeguate garanzie di difesa. Pertanto sembra che la clausola possa venire estesa al solo terreno della solidarietà contro le minacce alla sicurezza di tipo terroristico.

²⁸⁰ Cfr. Gaja R., “How flexibility is flexibility under the Amsterdam Treaty?”, *Common Market Law Re-*

La potenziale applicazione delle “cooperazioni rafforzate” nel settore degli armamenti

In quest’ultimo caso si ricorda come le convenzioni tra Stati hanno spesso costituito una forma *ante litteram* di cooperazione rafforzata, poiché esse sono state utilizzate non solo per coordinare l’azione degli Stati in materie per le quali i Trattati non offrivano le adeguate basi giuridiche, ma anche nei casi in cui, nonostante l’esistenza di dette basi, il desiderio di procedere in taluni settori dell’integrazione era inizialmente condiviso solo da un numero ristretto di Stati membri, non sufficiente per la soddisfazione dei requisiti per l’avvio della procedura di cooperazione rafforzata. Nel primo caso si tratterebbe di strumenti di “pre-integrazione”, mentre nel momento in cui intervengono in campi in cui i Trattati predisporrebbero le basi giuridiche, si può parlare invece di “integrazione differenziata”²⁸¹.

Poiché l’esperienza ha già dimostrato che i processi di integrazione differenziata trovano comunque modo di realizzarsi, come testimoniano, ad esempio, i casi di Schengen o dei Protocolli allegati ai Trattati, la previsione della cooperazione rafforzata come istituti interno al sistema e circondato da precise garanzie, come quelle stabilite dagli articoli 43-45, è di per sé un fatto positivo: essa mira infatti a “canalizzare” tali processi, riconducendoli all’interno del quadro istituzionale dell’Unione e della Comunità.

A questo punto, verificato che l’integrazione “variabile” è un fatto ricorrente e positivo nell’evoluzione dell’ordinamento comunitario, e tenendo a pure mente i risultati raggiunti a Colonia ed Helsinki, nonché gli orientamenti cui dovranno ispirarsi i futuri lavori in seno all’Unione, pare illogico ignorare le iniziative in materia di armamento e quelle nel settore della sicurezza e della difesa, che contribuiscano all’acquisizione di capacità di gestione della crisi e che potrebbero essere realizzate con lo strumento straordinario e flessibile delle cooperazioni rafforzate.

In questo lavoro è già stato notato come durante la guerra del Golfo e le guerre nei Balcani le operazioni siano state condotte da una coalizione di Paesi che avevano la capacità e la volontà di intervenire (*willing and able*), prendendo le decisioni strategiche essenziali su base strettamente nazionale o *ad hoc*²⁸², ed allo stesso tempo, sul piano operativo, una serie di accordi bilaterali hanno istituito una serie di forze multinazionali come Eurocorp (Belgio, Francia, Spagna, Germania, Lussemburgo), Multinational Division (Belgio, Germania, Olanda, Gran Bretagna), Amphibious Force (Gran Bretagna, Olanda, Italia, Spagna), Eurofor – Rapid Deployment Force (Francia, Italia, Portogallo, Spagna), Euromarfor – European Maritime Force (Francia, Italia, Portogallo, Spagna), Aeg – European Air Group (Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Olanda, Spagna), che solo successivamente sono stati integrati nelle strutture della Faweu (Ueo) o della Nato.

Nella parte speciale sono state analizzate le varie implicazioni giuridiche, politiche ed industriali dei prodotti per la difesa, alla luce delle quali è evidente come l’integrazione delle industrie europee della difesa stia procedendo su linee essenzialmente privatistiche, coinvolgendo sempre meno le decisioni europee, che tra l’altro restano sempre più nazionali che comuni, grazie anche alle illegittime interpretazioni estensive dell’art. 296 Tce.

view, 1998, pag. 855-870.

²⁸¹ Come nota Rossi L. S., gli Accordi Schengen costituiscono un esempio del secondo tipo: concepiti per l’abolizione dei controlli alle frontiere interne tra alcuni Stati membri, e dunque come corollario del principio comunitario della libera circolazione delle persone, essi prevedevano un quadro istituzionale e modalità di funzionamento del tutto svincolati dal controllo delle istituzioni comunitarie. Un’intesa di questo tipo non è preclusa dal diritto comunitario, ma costituisce di certo un’anomalia. Una riprova viene dal fatto che l’ordinamento comunitario mira sempre a ricondurre nel proprio alveo tali forme di cooperazione instauratesi sul piano internazionale, come è avvenuto per gli Accordi di Schengen, ma anche per altre convenzioni concluse tra gli Stati membri dell’Unione. Così Rossi L. S., “Cooperazione rafforzata e Trattato di Nizza: quali geometrie per l’Europa allargata?”, *Il Diritto dell’Unione Europea*, 4/2001.

La potenziale applicazione delle “cooperazioni rafforzate” nel settore degli armamenti

Proprio per queste ragioni, mentre stenta a delinearsi una politica comune dell’Unione per il settore industriale della difesa, che si riflette altresì nelle difficoltà di integrazione dei vari mercati nazionali, si delineano accordi, appunto *extra ordinem*. Col tempo infatti è apparso con chiarezza sempre maggiore che gli Stati membri non possono o vogliono partecipare, tutti insieme a pieno titolo, alle molteplici iniziative che in vario modo potrebbero essere intraprese per sviluppare la loro cooperazione nell’ambito Ue, e che in più occasioni l’alternativa è se rinunciare del tutto a siffatte iniziative o attestarsi al livello accettabile per lo Stato membro meno disponibile, salvo non procedere, quando possibile, solo fra alcuni partner e al di fuori dei Trattati, come testimoniano i casi dell’Occar e del Framework Agreement.

Il primo ha portato quattro paesi europei a creare un organismo che rappresenta oggi il 90% circa delle capacità produttive e della spesa per la difesa in Europa, e rappresenta una concreta possibilità di integrazione poiché avviene nell’ambito di quei paesi che hanno interessi ed impegni rilevanti nello stesso settore (inoltre l’Occar potrebbe costituire la base per la futura Agenzia Europea degli Armamenti), mentre il secondo accordo, nato con la Lettera d’Intenti, mira a regolare ed uniformare il rapporto tra gli Stati europei e le nuove imprese transnazionali nel settore della difesa e della produzione di armamenti.

Tutte queste iniziative innovative, avrebbero ben potuto essere realizzate con lo strumento delle cooperazioni rafforzate, senza che ciò avesse potuto condizionare l’efficacia dei risultati²⁸³, ma la realtà è che l’approccio a questo tipo di cooperazione è ancora molto cauto e gli Stati membri hanno aspettative molto differenti circa il ruolo che l’Unione dovrebbe giocare nel campo della difesa e della sicurezza e circa le capacità militari che questo ruolo richiederebbe.

Di contro resta il fatto che tutti, inclusi i Paesi militarmente più significativi, sono perfettamente consapevoli della impossibilità di adeguare le loro capacità difensive ai nuovi scenari strategici e operativi nel loro isolato ambito nazionale, e perciò è nato il riconoscimento della necessità di un’azione comune europea che porti a vere e proprie integrazioni nel campo della pianificazione, degli acquisti e delle operazioni militari, nonché una maggiore convergenza quantitativa e qualitativa dei bilanci della difesa. Al momento però la *reductio ad unum* della costruzione comunitaria e delle forme di cooperazione in questione presenta molte difficoltà e nessuno sembra ancora disponibile a trovare un accordo per assorbire queste cooperazioni nel sistema comunitario ed accettare una significativa condivisione della sovranità nazionale in questo settore particolarmente sensibile.

Quello che è urgente è varare un meccanismo che consolidi sia la Pesc che la Pesd, attualmente separate dal fatto che solo a quest’ultima spetta la protezione del territorio e degli interessi vitali degli Stati membri, ed allo stesso tempo riconosca ed accetti il ruolo determinante che hanno i molteplici accordi bilaterali e *ad hoc* tra i Paesi europei, in quanto l’Europa a più velocità ed a geometria variabile è già una realtà esistente. Limitarsi ad escludere questa realtà dai trattati, senza peraltro perseguire forme più stringenti di integrazione comunitaria, significa solo accrescere l’irrelevanza della Pesd e alimentare il rischio di ulteriori frammentazioni²⁸⁴.

²⁸² Come il Gruppo di Contatto sull’ex-Jugoslavia.

²⁸³ Vale a dire “europeizzare” queste iniziative senza per questo esigere immediatamente il loro allargamento all’intera Unione.

²⁸⁴ Sarebbe invece auspicabile creare dei meccanismi che consentano la coesistenza tra politiche ed iniziative condotte da gruppi inizialmente ristretti di Paesi e politiche comuni europee, in particolare nel settore della difesa, come potrebbero essere delle Agenzie europee specializzate per l’acquisto e l’esercizio in comune di alcune capacità militari, o la conduzione di iniziative da parte di coalizioni *ad hoc* che possano servirsi di ta-

La potenziale applicazione delle “cooperazioni rafforzate” nel settore degli armamenti

Di questo e di altri punti ancora si è discusso alla Convenzione, di fronte alla quale, il 22 novembre 2002, c'è stata la proposizione di un documento franco-tedesco nel quale si propone che l'Unione adotti una dottrina collettiva di difesa, comprendente la mutua assistenza, sull'esempio di quanto stabilisce l'art. 5 del Trattato Nato, e soprattutto si propone che le cooperazioni rafforzate valgano anche per la politica di difesa e di sicurezza, contrariamente a quanto stabilito dal Trattato di Nizza, auspicando inoltre che con l'adozione del voto a maggioranza qualificata si possa finalmente avere un rafforzamento della cooperazione nel settore dell'industria degli armamenti²⁸⁵.

In buona sostanza si tratterebbe di sopprimere il penultimo paragrafo dell'art. 23 Tue²⁸⁶, per consentire ad una avanguardia di paesi di precedere gli altri, rendendo sempre ammissibili, ove ne esistano le capacità e la volontà, ricongiungimenti successivi. In questo modo lo schema dell'avanguardia potrebbe essere applicato in settori quali le garanzie di difesa reciproca e la collaborazione nell'industria degli armamenti, che non possono ora essere prerogative di un'Europa sempre più larga.

Questo potrebbe aprire la strada ad una Agenzia europea degli armamenti (denominata nelle proposte della Convenzione come Agenzia Europea per lo Sviluppo e l'Acquisizione delle Capacità) per adesso ancora su base intergovernativa ma che possa in futuro perseguire a livello europeo quegli obiettivi che oggi già si perseguono a livello nazionale, riunendo tutti i Paesi in grado di fornire un contributo al rafforzamento delle basi industriali della sicurezza comune in termini di ricerca, produzione ed acquisto²⁸⁷.

li capacità senza coinvolgere quei Paesi che preferiscano restarne fuori. In questo senso cfr. il Documento IAI: *Verso la Convenzione, Contributo dell'Istituto Affari Internazionali all'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione*, di Bonvicini G., Circelli R., Dassù M., Silvestri S., presentato presso la Giunta per gli Affari delle Comunità Europee-Giunta per gli Affari Esteri, Emigrazione, Senato della Repubblica il 26 ottobre 2001.

²⁸⁵ Il documento, a cui è seguito a ruota un documento britannico tutto impostato sui necessari legami tra l'Europa, la Nato e sul mantenimento del voto all'unanimità in tema di sicurezza e difesa, non è in realtà una pura novità: già durante i lavori preparatori per il vertice di Nizza, fu presentato il 4 ottobre un documento congiunto, stavolta italo-tedesco, che si proponeva di definire condizioni meno vincolanti per l'avvio e la messa in atto delle cooperazioni rafforzate. Il carattere fortemente innovativo era dato dall'inserimento – per la prima volta – di forme di flessibilità anche nel Titolo V del Tue relativo alla Pesc. Nella proposta originaria erano presenti condizioni di avvio simili a quelle proposte per gli altri pilastri (maggioranza qualificata in Consiglio ma unanimità in caso di opinione contraria della Commissione), e soprattutto con un numero di paesi partecipanti inferiore a quello attuale, vale a dire che sarebbe bastata la volontà conforme di 5 Stati per dare avvio ad una cooperazione rafforzata in tema di sicurezza e difesa. Come spesso accade però, i documenti di partenza rappresentano delle basi su cui lavorare e, nell'intensa attività di negoziazione rivolta al ritrovamento di un compromesso, il *paper* italo-tedesco è stato via via svilito dei suoi caratteri più importanti, fino ad escludere totalmente le “implicazioni militari o per la difesa”.

²⁸⁶ Art. 23 Tue, punto 2, ultimo comma: “Il presente paragrafo non si applica alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa”.

²⁸⁷ Nella Com (2003) 113 del marzo 2003, intitolata “Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari” si legge: “L'agenzia creata (o le agenzie create) per controllare il quadro comunitario (...) dovrebbe rispecchiare la scelta politica degli Stati membri, in base alla quale gran parte delle operazioni di controllo deve continuare ad essere realizzata al di fuori dell'attuale trattato Ce. Sarebbe tuttavia ragionevole ricorrere ai dispositivi e agli strumenti comunitari qualora gli Stati membri ritenessero che la Comunità potesse offrire un contributo (ad esempio, quando i lavori riguardano meccanismi di mercato o quando sia possibile fare tesoro, nel settore della ricerca, dell'esperienza maturata nei programmi quadro civili). A lungo termine, gli Stati membri potrebbero anche decidere di elaborare un meccanismo centrale di finanziamento che consenta a quanti di loro dispongono di un bilancio nazionale per la difesa sproporzionatamente modesto di contribuire

La potenziale applicazione delle “cooperazioni rafforzate” nel settore degli armamenti

A tal proposito una risposta significativa è attesa dalla prossima Conferenza Intergovernativa per rispondere agli interrogativi sempre più pressanti su come assicurare la coerenza della pianificazione delle operazioni di gestione delle crisi condotte dall'Unione, ha previsto non solo che un gruppo di Paesi in grado di assumersi impegni militari precisi possa avviare una cooperazione rafforzata in campo militare²⁸⁸, ma anche la costituzione dell'Agenzia nell'anno 2004, allo scopo di raggiungere l'obiettivo della piena interoperabilità delle forze europee entro il 2010.

Il nucleo duro per la creazione dell'Agenzia Europea degli Armamenti potrebbe appunto essere fornito da strutture già esistenti e nate da accordi *extra ordinem* come l'Occar ed il Framework Agreement, al quale, oltre ai quattro Paesi Occar (Regno Unito, Francia, Germania e Italia), aderiscono anche Spagna e Svezia²⁸⁹.

Si tratterebbe in questo caso di dare seguito a disposizioni previste dal Trattato e di rendere più razionale l'uso di risorse scarse, favorendo un coordinamento non soltanto dal lato dell'offerta, ma anche da quello della domanda. Una maggiore coesione europea servirebbe anche a garantire una migliore complementarità con gli sforzi compiuti nell'ambito della Nato, consentendo così all'Unione Europea di acquisire senza antagonismi una adeguata forza contrattuale.

Secondo il meccanismo previsto dalle cooperazione rafforzate, da ultimo, si dovrebbe rendere l'Agenzia aperta alle adesioni successive e soprattutto si potrebbe rivedere l'art. 296 Tce che esclude, di fatto, gli armamenti dal mercato unico, arrecando un grave pregiudizio alla formazione progressiva di un mercato europeo degli armamenti ed alla concertazione della pianificazione delle forze armate nazionali, che sono uno strumento di intervento indispensabile in una strategia di politica estera volta alla difesa delle ambizioni, degli interessi, dell'integrità territoriale e della sicurezza dell'Unione Europea.

comunque alle capacità dell'Ue”.

²⁸⁸ L'ultima intesa proposta dei Ministri degli Esteri dei Paesi UE, riuniti a Napoli il 29 novembre 2003, prevede che il Gruppo di Paesi non debba più soddisfare il requisito del numero minimo e possano porre in atto delle cooperazioni rafforzate in campo militare complementari a quelle della Nato previa decisione a maggioranza qualificata del Consiglio europeo.

²⁸⁹ In questo quadro lo Weag potrebbe configurarsi come organismo collettivo ed esperto tecnico dell'Ue, con il compito di elaborare una strategia di apertura dei mercati pubblici dell'Unione, rafforzare la base industriale della difesa ed eventualmente operare per coordinare ed unificare la formulazione dei bisogni e requisiti dei singoli Paesi membri e collettivi. Alla Weao invece potrebbe essere affidato il compito della gestione dei programmi di ricerca e sviluppo, ed altri programmi minori.

Conclusioni

L'articolo 296 Tce ha una grande importanza perché spiega i suoi effetti in materie dove la politica estera di sicurezza e difesa si incontra con le politiche industriali e commerciali, coinvolgendo questioni rilevanti come:

- la circolazione intracomunitaria dei prodotti della difesa;
- il regolamento delle licenze d'esportazione;
- gli interventi statali nelle industrie della difesa;
- l'accesso ai mercati nazionali da parte delle industrie straniere;
- la possibilità di rinuncia ad uno degli aspetti chiave della politica di sicurezza, e cioè la

disponibilità di autonome produzioni per soddisfare le esigenze di approvvigionamento del proprio sistema di difesa, affidando la propria sicurezza a sistemi alla cui realizzazione possono contribuire industrie straniere.

Esso contiene una clausola generale di esclusione della competenza comunitaria all'intero regime giuridico del mercato comune. Con questa clausola di salvaguardia si tollera il regime nazionale per il materiale c.d. *warlike*, ovvero le armi militari, munizioni e materiale bellico, mentre si impone il regime comunitario solo per il materiale *dual use*, a patto che non si alterino le condizioni di concorrenza nel mercato interno di questi prodotti, ovvero tutti quei sistemi e prodotti ad alto contenuto tecnologico che, seppure di prevalente uso civile, possono trovare applicazione anche in campo militare. Essi si distinguono dai materiali di armamento veri e propri, perché, diversamente da questi ultimi, non sono costruiti appositamente per l'uso o per fini specificamente militari (es. tecnologie nucleari, in particolare quelle collegate alla produzione di materiale fissile, tecnologie laser, nuovi materiali e superconduttori, tecnologie aerospaziali e satellitari, sistemi di telecomunicazioni).

Come tutte le misure in deroga, l'art. 296 riguarda ipotesi eccezionali e ben delimitate, ed è da interpretare in maniera restrittiva. Inoltre l'uso dei poteri ex artt. 296 e 297 è chiaramente sottoposto ad un triplice limite inteso ad evitare ogni abuso di diritto: procedura di consultazione politica ex art. 297 con gli altri Stati membri; procedura di consultazione ex art. 298 con la Commissione; ricorso alla Corte di Giustizia ex art. 298 da parte della Commissione o qualsiasi Stato membro nei casi di presunte violazioni.

Le misure adottate ex art. 296 debbono essere necessarie (e non già meramente utili od opportune) ed idonee (ovvero non eccessive rispetto al soddisfacimento di un interesse di carattere generale), finalizzate alla difesa degli interessi essenziali per la sicurezza dello Stato, senza infine alterare le condizioni di concorrenza nella produzione e nel commercio delle armi da parte degli altri Stati membri. Come tutte le misure in deroga, l'art. 296 riguarda ipotesi eccezionali e ben delimitate, ed è da interpretare in maniera restrittiva.

In generale l'interpretazione che gli Stati hanno voluto dare all'art. 296 Tce è stata particolarmente estensiva (come testimoniano le sentenze esaminate), nel senso che essi hanno invocato l'articolo per preservare la loro autonomia ad adottare misure unilaterali relativamente a qualsiasi prodotto della difesa, senza fornire ulteriori giustificazioni sul piano del diritto comunitario, limitando, inoltre, il ruolo della Commissione, essendo il consenso politico in opposizione alla interpretazione giuridica. Di fatto, dunque, l'art. 296 è stato sfruttato dagli Stati membri per mantenere la produzione e l'esportazione di armi sotto le proprie competenze nazionali e per escluderle dalle regole del controllo comunitario.

Conclusioni

Contro le interpretazioni “abusive” degli Stati membri è intervenuta più volte la Corte di Giustizia per riconfermare la competenza esclusiva della Commissione europea in materia di politica commerciale ed ha riconosciuto che gli Stati membri non possono escludere nessun prodotto dal campo di applicazione della politica commerciale comune per motivi di sicurezza nazionale.

Il risultato della cattiva interpretazione dell’art. 296 è stato che:

- non si sono applicate le regole del mercato interno e non si è favorita l’apertura alla concorrenza dei mercati nazionali della difesa;
- si è rallentato il processo di integrazione a livello europeo dell’industria militare, non permettendo il rafforzamento della base tecnologica ed industriale;
- sono aumentati i costi complessivi, con sprechi e duplicazioni per preservare l’autonomia dei Governi nel settore dell’autonomia degli equipaggiamenti della difesa (frammentazione in 15 mercati nazionali).

La situazione attuale è oltremodo complessa: i poteri della Commissione si esplicano attraverso i regolamenti sulla concorrenza e sulla libera competizione nei mercati, sulle fusioni o acquisizioni da parte delle industrie della difesa, sul controllo delle esportazioni dei prodotti duali e delle tecnologie, nonché sul sistema doganale e tariffario comune; il Consiglio, allo stesso tempo, può intervenire nel settore degli armamenti utilizzando la competenza della Pesc, gli *Stati membri* si organizzano con iniziative come l’Occar, per la pianificazione dei requisiti militari e provvedere ad un sistema pianificato di ricerca, sviluppo ed acquisizione comune, ed il Framework Agreement, per armonizzare e semplificare le esistenti legislazioni sulle procedure dei transiti e l’esportazione dei materiali per la difesa, attraverso un meccanismo di consultazione tra Governi e amministrazioni, in sei aree di competenza, eliminando così alcuni ostacoli alla creazione del mercato unico ed allo sviluppo del processo di ristrutturazione industriale.

Questo porta ad un quadro di sostanziale disomogeneità e di stratificazione di atti, regolamenti, comunicazioni, pareri ed accordi vari (*extra ordinem*) che complicano dal punto di vista legale la fase attuale di transizione, che dovrebbe portare ad armonizzare e successivamente unificare tutte le differenti legislazioni in un unico sistema europeo.

Il quadro generale rende ormai sempre più anacronistico lo sconfinamento delle iniziative dell’Ue al solo mercato civile e necessita perciò di pianificare e regolare in maniera convergente fronti diversi come le esigenze militari (armonizzazione dei requisiti), industriali (concentrazioni) e commerciali (integrazione dei mercati) degli Stati membri, il che potrà avvenire nelle condizioni ottimali solo con una revisione dell’art. 296 Tce che possa facilitare l’instaurazione di un regime comune per i prodotti della difesa, e la costituzione di una Agenzia Europea degli Armamenti, denominata nelle proposte della Convenzione come Agenzia Europea per lo Sviluppo e l’Acquisizione delle Capacità, attraverso l’utilizzo dello strumento delle cooperazioni rafforzate.

Nel primo caso (art. 296 Tce) il processo potrebbe sfociare in tre direzioni diverse: un intervento diretto all’aggiornamento e alla eventuale riduzione del numero di prodotti coperti da questa clausola di salvaguardia, una diminuzione progressiva del campo di applicazione dell’articolo stesso, oppure l’eliminazione al ricorso del principio di salvaguardia dell’interesse nazionale quando sia in gioco un preminente interesse europeo. Mentre le prime due soluzioni rientrerebbero nel quadro di un “aggiustamento tecnico” della norma, ovvero prevedrebbero l’uso dello strumento regolamentare per sottrarre i beni militari meno sensibili dall’ambito di applicazione dell’art. 296 Tce e riportarli nelle deroghe delle liste *dual use*, la terza ipotesi appare più interessante per l’innovazione di principio, che comporterebbe il passaggio dalla “riserva” alla “condivisione” di sovranità dei singoli Stati.

Conclusioni

Nel secondo caso invece (Eaa) come già indicato nella bozza di Costituzione, si potrebbe arrivare ad una agenzia, inizialmente su base intergovernativa, ma che sia capace di perseguire a livello europeo quegli obiettivi che già si perseguono a livello nazionale, riunendo i Paesi in grado di fornire un contributo al rafforzamento delle basi industriali della sicurezza comune in termini di ricerca, produzione ed acquisto dei prodotti che servono a dotare l'Unione delle necessarie capacità operative per svolgere i compiti di gestione della crisi con ricorso ai mezzi militari.

In questo modo si potrà arrivare alla formazione progressiva di un mercato europeo degli armamenti ed alla concertazione della pianificazione di idonee capacità operative, che sono uno strumento di intervento indispensabile in una strategia di politica estera volta alla difesa delle ambizioni, degli interessi, dell'integrità territoriale e della sicurezza dell'Unione Europea.

Appendice

TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA (Tue - Versione consolidata)

Titolo V

Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune

Articolo 11 (ex articolo J.1)

1. L'Unione stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza i cui obiettivi sono i seguenti:

- difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite;
- rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme;
- mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
- promozione della cooperazione internazionale;
- sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

2. Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio provvede affinché detti principi siano rispettati.

Articolo 17 (ex articolo J.7)

1. La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, a norma del secondo comma, che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso. In tal caso il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali.

L'Unione dell'Europa occidentale (Ueo) è parte integrante dello sviluppo dell'Unione alla quale conferisce l'accesso ad una capacità operativa di difesa, in particolare nel quadro del paragrafo 2. Essa aiuta l'Unione nella definizione degli aspetti della politica estera e di sicurezza comune, come previsto nel presente articolo.

L'Unione promuove di conseguenza più stretti rapporti istituzionali con l'Ueo, in vista di un'eventuale integrazione di quest'ultima nell'Unione qualora il Consiglio europeo decida in tal senso. In tal caso il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali.

La politica dell'Unione a norma del presente articolo non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nordatlantico (Nato), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord, e sia compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

La definizione progressiva di una politica di difesa comune sarà sostenuta, se gli Stati membri lo ritengono opportuno, dalla loro reciproca cooperazione nel settore degli armamenti.

Appendice

2. Le questioni cui si riferisce il presente articolo includono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace.

3. L'Unione si avvarrà dell'Ueo per elaborare ed attuare decisioni ed azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel settore della difesa.

La competenza del Consiglio europeo a definire orientamenti a norma dell'articolo 13 si estende altresì all'Ueo per le questioni per le quali l'Unione ricorre a quest'ultima.

Quando l'Unione ricorre all'Ueo per l'elaborazione e l'attuazione di decisioni dell'Unione concernenti i compiti di cui al paragrafo 2, tutti gli Stati membri dell'Unione hanno il diritto di partecipare a pieno titolo a tali compiti. Il Consiglio, d'intesa con le istituzioni dell'Ueo, adotta le necessarie modalità pratiche per consentire a tutti gli Stati membri che contribuiscono a tali compiti di partecipare a pieno titolo e in condizioni di parità alla programmazione e alle decisioni dell'Ueo.

L'adozione di decisioni che hanno implicazioni nel settore della difesa, di cui al presente paragrafo, non pregiudica le politiche e gli obblighi di cui al paragrafo 1, terzo comma.

4. Le disposizioni del presente articolo non ostano allo sviluppo di una cooperazione rafforzata fra due o più Stati membri a livello bilaterale, nell'ambito dell'Ueo e dell'Alleanza atlantica, purché detta cooperazione non contravvenga a quella prevista dal presente titolo e non la ostacoli.

5. Per favorire lo sviluppo degli obiettivi del presente articolo, le disposizioni dello stesso saranno riesaminate in conformità all'articolo 48.

Titolo VII **Disposizioni su una cooperazione rafforzata**

Articolo 43 (ex articolo K.15)

1. Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata possono far ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi previsti dal presente trattato e dal trattato che istituisce la Comunità europea, a condizione che la cooperazione:

- a) sia diretta a promuovere gli obiettivi dell'Unione e a proteggere e servire i suoi interessi;
- b) rispetti i principi dei suddetti trattati e il quadro istituzionale unico dell'Unione;
- c) venga utilizzata solo in ultima istanza, qualora non sia stato possibile raggiungere gli obiettivi dei suddetti trattati applicando le procedure pertinenti ivi contemplate;
- d) riguardi almeno la maggioranza degli Stati membri;
- e) non pregiudichi l'acquis comunitario e le misure adottate a norma delle altre disposizioni dei suddetti trattati;
- f) non pregiudichi le competenze, i diritti, gli obblighi e gli interessi degli Stati membri che non vi partecipano;
- g) sia aperta a tutti gli Stati membri e consenta loro di aderirvi in qualsiasi momento, fatto salvo il rispetto della decisione di base e delle decisioni adottate in tale ambito;
- h) ottemperi agli ulteriori criteri specifici definiti rispettivamente nell'articolo 11 del trattato che istituisce la Comunità europea e nell'articolo 40 del presente trattato, a seconda dei settori interessati, e sia autorizzata dal Consiglio secondo le procedure da essi previste.

2. Gli Stati membri applicano, per quanto li riguarda, gli atti e le decisioni adottati per l'attuazione della cooperazione cui partecipano.

Gli Stati membri che non partecipano a tale cooperazione non ne ostacolano l'attuazione da parte degli Stati membri che vi partecipano.

TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA **(Tce – Versione consolidata)**

Titolo I **Libera circolazione delle merci**

Articolo 30 (ex articolo 36)

Le disposizioni degli articoli 28 e 29 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

Titolo IX **Politica commerciale comune**

Articolo 133 (ex articolo 113)

1. La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e di sovvenzioni.

2. La Commissione presenta al Consiglio proposte per l'attuazione della politica commerciale comune.

3. Qualora si debbano negoziare accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione in consultazione con un comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle. Le pertinenti disposizioni dell'articolo 300 sono applicabili.

4. Nell'esercizio delle competenze che gli sono conferite dal presente articolo il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

5. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può estendere l'applicazione dei paragrafi da 1 a 4 a negoziati e accordi internazionali su servizi e proprietà intellettuale nella misura in cui essi non rientrino in detti paragrafi.

Disposizioni generali e finali

Articolo 296 (ex articolo 223)

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

- a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza,
- b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, muni-

Appendice

zioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

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

Articolo 297 (ex articolo 224)

Gli Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato comune abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o di grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Articolo 298 (ex articolo 225)

Quando delle misure adottate nei casi contemplati dagli articoli 296 e 297 abbiano per effetto di alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune, la Commissione esamina con lo Stato interessato le condizioni alle quali tali misure possono essere rese conformi alle norme sancite dal presente trattato.

In deroga alla procedura di cui agli articoli 226 e 227, la Commissione o qualsiasi Stato membro può ricorrere direttamente alla Corte di Giustizia, ove ritenga che un altro Stato membro faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dagli articoli 296 e 297. La Corte di Giustizia giudica a porte chiuse.

PROGETTO DI TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA, ADOTTATO PER CONSENSO DALLA CONVENZIONE EUROPEA IL 13 GIUGNO ED IL 10 LUGLIO 2003

Titolo V: esercizio delle competenze dell'Unione

Capo II - Disposizioni particolari

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

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

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

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

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

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

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

5. Il Consiglio dei ministri può affidare il compimento di una missione, nell'ambito dell'Unione, a un gruppo di Stati membri allo scopo di preservare i valori dell'Unione e di servirne gli

Appendice

interessi. Lo svolgimento di detta missione è disciplinato dalle disposizioni dell'articolo III-211.

6. Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto tra loro impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata nell'ambito dell'Unione. Detta cooperazione è disciplinata dalle disposizioni dell'articolo III-213.

7. Finché il Consiglio europeo non avrà deliberato in conformità del paragrafo 2, è instaurata nell'ambito dell'Unione una cooperazione più stretta in materia di difesa reciproca. In base a detta cooperazione, qualora uno degli Stati che vi partecipano subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati partecipanti gli prestano, in conformità delle disposizioni dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, militari e di altro tipo. Nell'attuazione della più stretta cooperazione in materia di difesa reciproca, gli Stati membri partecipanti operano in stretta cooperazione con l'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord. Le modalità di partecipazione e di funzionamento e le procedure decisionali specifiche per detta cooperazione figurano nell'articolo III-214.

8. Il Parlamento europeo è consultato regolarmente sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica di sicurezza e di difesa comune ed è tenuto al corrente della sua evoluzione.

CODICE DI CONDOTTA DELL'UNIONE EUROPEA PER LE ESPORTAZIONI DI ARMI

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

BASANDOSI sui criteri comuni concordati nei Consigli europei di Lussemburgo e di Lisbona rispettivamente nel 1991 e 1992,

RICONOSCENDO la particolare responsabilità che incombe agli Stati esportatori di armi,

RISOLUTI a fissare norme comuni rigorose che dovrebbero essere considerate come base minima per la gestione e la limitazione dei trasferimenti di armi convenzionali da parte di tutti gli Stati membri e a rafforzare lo scambio delle pertinenti informazioni al fine di raggiungere una maggiore trasparenza,

RISOLUTI a impedire l'esportazione di attrezzature che possono essere utilizzate per la repressione interna o l'aggressione internazionale o contribuire all'instabilità regionale,

DESIDEROSI nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) di rafforzare la cooperazione e di promuovere la convergenza per quanto attiene all'esportazione di armi convenzionali,

PRENDENDO ATTO dei provvedimenti complementari adottati nei confronti dei trasferimenti illeciti, attraverso il suo programma per la prevenzione e la lotta contro il traffico illecito di armi convenzionali,

RICONOSCENDO l'intenzione degli Stati membri di mantenere un'efficiente industria della difesa, che costituisce un elemento della loro base industriale e del loro sforzo di difesa,

RICONOSCENDO che gli Stati hanno il diritto di trasferire mezzi di autotutela, in conformità del diritto di autotutela riconosciuto dalla Carta delle Nazioni Unite,

HANNO ADOTTATO il seguente codice di condotta e le seguenti misure operative:

Criterion 1

Rispetto degli impegni internazionali degli Stati membri, segnatamente le sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza dell'Onu e quelle decretate dalla Comunità, gli accordi concernenti la non proliferazione ed altre materie, nonché gli altri obblighi internazionali. Una licenza di esportazione dovrebbe essere rifiutata ove l'approvazione sia incompatibile con, fra l'altro:

- a) gli obblighi internazionali degli Stati membri e i loro impegni a rispettare misure di embargo sulle armi adottate da Onu, Osce e Ue;
- b) gli obblighi internazionali degli Stati membri in virtù del trattato di non proliferazione delle armi nucleari, della convenzione sulle armi batteriologiche e tossiniche e della convenzione sulle armi chimiche;
- c) gli impegni degli Stati membri nell'ambito del Gruppo "Australia", del regime di controllo della tecnologia relativa ai missili, del Gruppo dei fornitori nucleari e dell'intesa di Wassenaar;
- d) l'impegno degli Stati membri a non esportare sotto qualsiasi forma mine terrestri anti-persona.

Appendice

Criterio 2

Rispetto dei diritti dell'uomo nel paese di destinazione finale Dopo aver valutato la posizione del paese destinatario nei confronti dei pertinenti principi stabiliti dagli strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, gli Stati membri:

- a) non rilasceranno licenze di esportazione qualora esista un rischio evidente che i beni oggetto della prevista esportazione possano essere utilizzati a fini di repressione interna;
- b) saranno particolarmente attenti e vigilanti nel rilascio di licenze, che sarà effettuato caso per caso e tenendo conto della natura delle attrezzature, a paesi in cui i competenti organi dell'Onu, del Consiglio d'Europa o l'Unione europea abbiano registrato gravi violazioni dei diritti umani.

Al riguardo, per attrezzature che possono essere utilizzate a fini di repressione interna si intendono, fra l'altro, le attrezzature in relazione alle quali sussistono prove dell'impiego, da parte dell'utilizzatore finale proposto, delle medesime o di attrezzature di tipo analogo a fini di repressione interna o per le quali è legittimo supporre una diversione dell'uso finale dichiarato o dell'utilizzatore finale dichiarato a fini di repressione interna. Conformemente al paragrafo 1 delle misure operative, si esaminerà attentamente la natura delle attrezzature, in particolare se esse sono destinate ad essere utilizzate a fini di sicurezza interna. Per repressione interna si intendono, fra l'altro, la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti, le esecuzioni sommarie o arbitrarie, le sparizioni, le detenzioni arbitrarie e altre gravi violazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali definiti nei pertinenti strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, compresa la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Criterio 3

Situazione interna del paese di destinazione finale in termini di esistenza di tensioni o conflitti armati Gli Stati membri non autorizzeranno esportazioni che possano provocare o prolungare conflitti armati o aggravare tensioni e conflitti in corso nel paese di destinazione finale.

Criterio 4

Mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionali Gli Stati membri non rilasceranno licenze di esportazione qualora esista un rischio evidente che il destinatario previsto utilizzi i beni di cui si chiede l'esportazione a fini di aggressione contro un altro paese o per far valere con la forza una rivendicazione territoriale.

Nel valutare tali rischi, gli Stati membri terranno conto tra l'altro:

- a) dell'esistenza o della probabilità di un conflitto armato fra il paese destinatario e un altro paese;
- b) di una rivendicazione territoriale nei confronti di un paese vicino che il paese destinatario abbia in passato tentato o minacciato di far valere con la forza;
- c) della probabilità che l'attrezzatura sia usata per scopi diversi da quelli legittimi di sicurezza nazionale e difesa del paese destinatario;
- d) della necessità di non pregiudicare in modo significativo la stabilità della regione.

Criterio 5

Sicurezza nazionale degli Stati membri e dei territori le cui relazioni esterne rientrano nella competenza di uno Stato membro, e sicurezza nazionale dei paesi amici e alleati Gli Stati membri terranno conto degli aspetti seguenti:

- a) effetto potenziale delle prospettate esportazioni sui loro interessi in materia di difesa e sicurezza e su quelli dei paesi amici o alleati e di altri Stati membri, pur riconoscendo che tale fattore non può incidere sull'osservanza dei criteri relativi al rispetto dei diritti dell'uomo e alla pace, sicurezza e stabilità regionali;
- b) rischio di utilizzazione dei beni in questione contro le loro stesse forze o quelle di paesi amici, alleati o di altri Stati membri;
- c) rischio di decompilazione o trasferimento di tecnologia non desiderato.

Critério 6

Comportamento del paese acquirente nei confronti della comunità internazionale, segnatamente per quanto riguarda la sua posizione in materia di terrorismo, la natura delle sue alleanze e il rispetto del diritto internazionale. Gli Stati membri terranno conto, fra l'altro, dei comportamenti del paese acquirente per quanto concerne:

- a) il suo sostegno o incoraggiamento del terrorismo e della criminalità organizzata internazionale;
- b) il suo adempimento di impegni internazionali, in particolare riguardo al non ricorso alla forza, compresi gli impegni relativi alle norme umanitarie internazionali applicabili ai conflitti internazionali e non internazionali;
- c) il suo impegno per la non proliferazione e altri settori del controllo degli armamenti e del disarmo, in particolare firma, ratifica e attuazione delle pertinenti convenzioni in materia di controllo degli armamenti e di disarmo, di cui alla lettera b) del criterio 1.

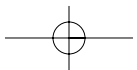
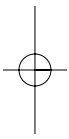
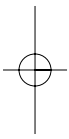
Critério 7

Esistenza del rischio che l'attrezzatura sia sviata all'interno del paese acquirente o riesportata a condizioni non ammissibili. Nel valutare l'impatto della prevista esportazione sul paese importatore e il rischio che i beni esportati possano essere sviati verso un utilizzatore finale non accettabile si terrà conto degli aspetti seguenti:

- a) legittimi interessi di difesa e sicurezza interna del paese destinatario, compresa la partecipazione ad iniziative di mantenimento della pace a livello di Onu o di altre organizzazioni;
- b) capacità tecnica del paese destinatario di utilizzare l'attrezzatura;
- c) capacità del paese destinatario di esercitare un efficace controllo delle esportazioni;
- d) rischio di riesportazione o sviamento delle armi verso organizzazioni terroristiche (necessità, in questo contesto, di prestare particolare attenzione alle attrezzature nel settore dell'antiterrorismo).

Critério 8

Compatibilità delle esportazioni di armi con la capacità tecnica e economica del paese destinatario, tenendo conto che gli Stati dovrebbero essere in grado di soddisfare le loro legittime esigenze in materia di sicurezza e difesa con una diversione minima di risorse umane ed economiche per gli armamenti. Gli Stati membri valuteranno, alla luce delle informazioni provenienti da fonti pertinenti, quali le relazioni del Programma di sviluppo delle Nazioni unite (Psnu), della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs), del Fondo monetario internazionale (Fmi) e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (Ocse), se la prospettata esportazione ostacoli gravemente lo sviluppo sostenibile del paese destinatario. In questo contesto esamineranno i livelli relativi di spesa nel settore militare e in quello sociale di detto paese, tenendo conto anche di eventuali aiuti dell'Unione europea o di aiuti bilaterali.

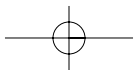
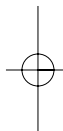
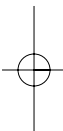


Lista degli acronimi

Abm	Anti Ballistic Missile
Ag	Australia Group
Aue	Atto unico europeo
Ae	Amministrazione esecutiva (Occar)
C ⁴ isr	Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance
Ce	Comunità europee, vedi anche Ue
Cig	Conferenza Intergovernativa
CdS	Consiglio di sorveglianza (Occar)
Cfsdp	Common Foreign Security and Defence Policy, vedi anche Esdi, Iesd, Pesc e Pesd
Cjtf	Combined Joint Task Forces
Cmo	Crisis Management Operations
Cnad	Conference of National Armament Directors (Nato)
Coarm	Working Party on Conventional Arms Exports (Ue)
Cocom	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
Cops	Comitato politico e di sicurezza (franc.), vedi anche Psc
Cosac	Conférences des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Ue)
Dci	Defense Capabilities Initiative (Nato)
Ddr	Deutsche Demokratische Republik
Ditb	Defence Industrial and Technological Base
Dpc	Defense Planning Committee (Nato)
Dsaceur	Deputy Supreme Allied Commander Europe
Dtsi	Defense Trade Security Initiative (Usa)
Eacp	Euro-Atlantic Partnership Council (Nato)
Ecap	European Capabilities Action Plan
Edem	European Defence Equipment Market
Edig	European Defence Industries Group
Errf	European Rapid Reaction Force
Esa	European Space Agency
Esdi	European Security and Defence Identity, vedi anche Cfsdp, Iesd, Pesc e Pesd
Eumc	European Union Military Committee
Eumm	European Union Monitoring Mission
Eums	European Union Military Staff
Faweu	Forces Answerable to Western European Union
Fla	Future Large Aircraft
Fmi	Fondo monetario internazionale
Gatt	General Agreement on Trade and Tariffs
Guce	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
Hfc	Helsinki Force Catalogue

Hg	Headline Goal
Iepg	Independent European Programme Group
Iesd	Identità europea di sicurezza e difesa, vedi anche Cfsdp, Esdi, Pesc e Pesd
Ifor	Implementation Force (Nato)
Jsf	Joint Strike Fighter
Kfor	Kosovo Force (Nato)
Loi	Letter of Intent
Milrep	Military Representatives (Nato)
Mou	Memorandum of Understanding
Mnc	Major Nato Commander
Mtcr	Missile Technology Control Regime
Nbc	Nuclear Biological and Chemical
Nac	North Atlantic Council
Nacc	North Atlantic Cooperation Council
Nad	National Armament Director
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Nmd	National Missile Defence
Nrf	Nato Response Force
Nsg	Nuclear Suppliers Group
Occar	Organisme conjointe de coopération en matière d'armement
Onu	Organizzazione delle Nazioni unite
Opcw	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Pcc	Prague Capabilities Commitment (Nato)
Peco	Paesi dell'Europa centro-orientale
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune, vedi anche Cfsdp, Esdi, Iesd e Pesd
Pesd	Politica europea di sicurezza e difesa, vedi anche Cfsdp, Esdi, Iesd e Pesc
Pfp	Partnership for Peace (Nato)
Pil	Prodotto interno lordo
Polarm	Working Party on European Armaments Policy
Psc	Political and Security Committee, vedi anche Cops
Pso	Peace Support Operations
R&D	Research and Development
Rista	Reconnaissance, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition
Rft	Repubblica federale tedesca
Rma	Revolution in Military Affairs
Rsi	Rationalization, Standardization and Interoperability
Saceur	Supreme Allied Command (?) Europe (Nato)
Saclant	Supreme Allied Command (?) Atlantic (Nato)
Sfor	Stabilization Force (Nato)
Shape	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Nato)
Smd	Stato Maggiore della Difesa
Tce	Trattato che istituisce la Comunità europea
Tdc	Transnational Defence Companies
Tue	Trattato sull'Unione europea
Ue	Unione europea, vedi anche Ce

Ueo	Unione dell'Europa occidentale, vedi anche Weu
WA	Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies
Weag	Western European Armaments Group
Weao	Western European Armaments Organisation
Weu	Western European Union, vedi anche Ueo
Wto	World Trade Organization





Istituto Affari internazionali

IAI QUADERNI

Index (1996-2003)

- *Processi e politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia*, a cura di Paolo Guerrieri, (n. 19, novembre 2003, pp. 130)
- *Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: l'azione dell'Italia*, di Antonio Armellini e Paolo Trichilo (n. 18, luglio 2003, pp. 120)
- *Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa*, a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri (n. 17, maggio 2003, pp. 34)
- *Presenza ed impegni dell'Italia nelle Peace Support Operations*, di Linda Landi (n. 16, gennaio 2003, pp. 83)
- *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, pp. 48)
- *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, pp. 74)
- *Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 13, ottobre 2001, pp. 95)
- *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 12, ottobre 2000, pp. 86)
- *Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 11, settembre 2000, pp. 81)
- *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco (n. 10, marzo 2000, pp. 43)
- *Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa*, di Giovanni Gasparini (n. 9, novembre 1999, pp. 75)
- *Il Millenium Round, il WTO e l'Italia*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 8, ottobre 1999, pp. 103)
- *Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei*, di Michele Nones e Alberto Traballese, (n. 7, dicembre 1998, pp. 31)
- *La proliferazione delle armi di distruzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica*, a cura di Maurizio Cremasco, (n. 6, maggio 1998, pp. 47)
- *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, pp. 37)
- *Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea*, a cura di Roberto Aliboni (n. 3, ottobre 1996, pp. 63)

- *Comando e controllo delle Forze di Pace Onu*, a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti (n. 2, luglio 1996, pp. 65)
- *L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa*, a cura di Michele Nones (n. 1, giugno 1996, pp. 35)

English Series

- *Peace-, Institution- and Nation-building in the Mediterranean and the Middle East. Tasks for Transatlantic Cooperation*, edited by Roberto Aliboni, (n. 4, December 2003, pp. 96)
- *The Role of the Helicopter in the New Defence Model*, edited by Michele Nones and Stefano Silvestri (n. 1, November 2000, p. 76)
- *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, p. 79)
- *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, p. 70)